Bolivarismo y monroísmo

Indalecio Liévano Aguirre

colección alfredo maneiro
serie pensamiento social

República Bolivariana de Venezuela
Fundación Editorial
el perro y la rana

MINISTERIO DE LA CULTURA / EDITORIAL EL PERRO Y LA RANA

Colección Alfredo Maneiro
Política y Sociedad
Serie pensamiento social

Bolivarismo y monroísmo

Caracas, Venezuela 2006

MINISTERIO DE LA CULTURA
FUNDACIÓN EDITORIAL EL PERRO Y LA RANA

Bolivarismo y monroísmo

Indalecio Liévano Aguirre

Av. Panteón, Foro Libertador
Edif. Archivo General de la Nación, planta baja, Caracas, 1010.
Telfs.: (58-0212) 564 24 69 / Telefax: 564 14 11

elperroylaranaediciones@gmail.com
mcu@ministeriocultura.gob.ve

Diseño de la colección
Emilio Gómez

Hecho el Depósito de Ley
Depósito legal IF0220068001207
ISBN 980-396-106-3

Impreso en Venezuela



Prólogo

Sobre el Bolívar de Liévano Aguirre

Con *Bolivarismo y monroísmo* reaparece Indalecio Liévano Aguirre en los cuadernos monográficos editados por el Archivo General de la Nación. Propulsor y activista de un positivo revisionismo bolivariano, el doctor Liévano ha creado un creciente interés en torno a los alcances de su obra. Un Bolívar vivo y actual, capaz de suministrar bagaje ideológico a la urgencia latinoamericana de liberación, ha surgido más diáfano y preciso de los afanes del historiador colombiano. Se trata de un nuevo toque a la efigie de ese "Bolívar que llevamos por dentro" descrito por Mario Briceño Perozo "en lucha permanente contra el despotismo ya sea criollo o extraño, contra la injusticia social y la desigualdad económica; es el Bolívar juvenil, inquieto, inconforme, renovador, dispuesto siempre a laborar por la felicidad del pueblo". Al héroe en función permanente de síntesis popular el doctor Liévano ha consagrado talento, cultura y, sobre todo, una valentía poco común.

La obra del biógrafo de Bolívar y Rafael Núñez es densa y copiosa. Ella se inspira en el propósito de contribuir a la conquista de un destino de justicia y libertad para nuestros pueblos y de encauzar históricamente la dedicación colectiva a la consolidación y humanización de la independencia lograda por los libertadores. En efecto, en su estudio *Razones socio-económicas de la conspiración de septiembre contra el Libertador* —incurso en la colección Biblioteca Venezolana de Historia bajo el Nº 7—el autor nos muestra a un Bolívar que concitó contra sí el odio mortal de una buena parte de la oligarquía colombiana por su enfrentamiento al feudalismo esclavista y los defraudadores del Tesoro. Su novedoso y polémico planteamiento, cimentado en lujosa argumentación y expuesto con incisiva claridad, ha sido escasamente divulgado en nuestros países y su eventual resonancia en Venezuela se debe al esfuerzo sagaz de Briceño Perozo. Liévano Aguirre sostiene que Bolívar no murió políticamente en 1828 como aseguran Gil Fortoul y sus seguidores. Pero este reintegro de los años finales del Padre de la Patria a la totalidad de su gloria parece como que no interesara a quienes conciben a Bolívar en función de una independencia en abstracto y afectado por una especie de ceguera ante las realidades sociales de su tiempo. A los que piensan de esta guisa cabría recordarles que el Congreso de Angostura no solo le rechazó a Bolívar la insinuación de presidencia vitalicia y las propuestas concretas

de períodos sexenales, senado hereditario e institución del Poder Moral sino que, además, esquivó a la torera una solicitud que fuera formulada con arrebatadora elocuencia por el mismo peticionario: "yo imploro la confirmación de la libertad absoluta de los esclavos, como imploraría mi vida y la vida de la República".

Ahora Liévano Aguirre compara en *Bolivarismo y Monroísmo* a la ideología hispanoamericanista del Libertador con la doctrina encubridora del naciente imperialismo norteamericano y generadora del panamericanismo de nuestros días. Bolívar —señala el autor— quiso establecer una Liga Confederal perpetua de las antiguas colonias españolas en cuyos tratados constitutivos debía consignarse la obligación de las partes de no pactar alianzas con países no miembros sin obtener previamente el asentimiento de la Liga. Realzando la importancia de este requisito sostiene que "en esta modalidad se perfila una de las más tajantes diferencias entre el pensamiento bolivariano y el actual panamericanismo de estirpe anglo-sajona" y a título de confirmación aduce de seguidas este argumento del jurista mexicano Antonio Gómez Robledo:

> no puede menos de aparecérsenos como no muy en armonía con los principios de solidaridad continental el ver al miembro más prominente de la comunidad interamericana —los Estados Unidos— entrar en otros entendimientos regionales de tan largo alcance como el Pacto del Norte del Atlántico sin dignarse en absoluto consultar para ello a los demás miembros de la familia americana. Cualesquiera que sean los méritos y defectos de esos otros países, esta conducta plantea una de las incógnitas más tenebrosas del futuro, pues nadie sabe hoy bien a bien —ni los Estados Unidos han dado seguridad en contrario— hasta qué punto el Pacto del Atlántico podrá poner en aplicación al Pacto de Río y arrastrarnos de esta suerte a aventuras tremendas en que no está siempre en juego el interés continental.

A esta Liga inspirada en la anfictionía helénica —y definida por Bolívar como una "comunidad de intereses, de origen, de lengua y religión"— correspondería la preservación y el acrecentamiento de los vínculos de sus miembros sobre las bases de la vigencia del *uti possidetis iuris* o sea, del respeto y conservación de los límites coloniales como fronteras de las nuevas repúblicas; el establecimiento de un régimen de comercio preferencial para todos ellos con el consiguiente otorgamiento mutuo de la cláusula de la nación más favorecida y, finalmente, mediante el acuerdo de buscar fundamento legal a la ciudadanía hispanoamericana. Además, la Liga tendría una autoridad permanente con sede territorial y contaría con una flota y un ejército de veinte mil hombres susceptible de ser aumentada a cien mil plazas en tiempo de guerra. Liévano Aguirre sostiene finalmente que:

> Bolívar aspiraba a que los Estados signatarios se comprometieran a conservar y defender en sus respectivos territorios las instalaciones democráticas y republicanas

—cuyas fórmulas concretas, desde luego, no tenían por qué ser idénticas a las ideadas por las plutocracias anglosajonas— y a abolir en Hispanoamérica la esclavitud de los negros, como a desligarse totalmente de la trata internacional de esclavos.

Sería un gobierno supranacional hispanoamericano con idoneidad para enfrentarse a cualesquiera pretensiones de la Santa Alianza, —extraoficialmente representada en América por el Imperio del Brasil— y a la incipiente vocación hegemónica de la dinastía virginiana que gobernaba a los Estados Unidos.

A su vez el autor enumera y analiza los factores que contribuyen a frustrar el gran sueño bolivariano. Después de precisar el origen británico de la llamada "Doctrina Monroe" y comentar el temor que el antiesclavismo de Bolívar suscitó en los gabinetes de Londres, Washington, París, San Petersburgo y Viena, Liévano Aguirre señala las oposiciones de los imperialismos británico y norteamericano y sobre todo la cortedad de visión de las oligarquías y caudillos hispanoamericanos temerosos de una disminución de sus poderes. Ásperas críticas le merecen la estrechez de miras del monárquico argentino Bernardin Rivadavia y la actitud de Santander, vicepresidente encargado de la Presidencia de Colombia, al disponer que se diesen explicaciones al ministro inglés Canning sobre los objetivos de la política exterior de su país. La censura se hace más severa al comentar el conocido episodio según el cual, el mismo Santander, contrariando expresas disposiciones de Bolívar y aprovechando su presencia en el Perú, invitó a Estados Unidos a participar en el Congreso de Panamá por órgano del ministro de Colombia en Washington. También hace resaltar la delicada conducta abstencionista de Bolívar en lo atinente a la participación del Perú, cuyo gobierno ejercía, así como el tesonero esfuerzo del Dr. Pedro Gual para salvar en lo posible el anhelo bolivariano. El insigne diplomático venezolano quiso restar peligrosidad a la declaración unilateral de Washington mediante su conversión en un compromiso continental cuya efectividad y circunstancias de aplicabilidad quedarían sujetas al poder decisorio de todos los países americanos. El resultado de esta vasta conjura de factores adversos fue, conforme a frase casi textual del autor, el surgimiento de unos "Estados Desunidos del Sur", ante unos consolidados y expansivos Estados Unidos del Norte.

Hay un aspecto tratado por nuestro autor que amerita algunos comentarios. Se trata de la intervención del diplomático norteamericano Joel Poinsett en los asuntos internos de México. Del nombre de este precursor del embajador Morrow de los tiempos de Calles y del execrable Henry Lane Wilson involucrado en el asesinato de Madero deriva la palabra "poinsettismo" como sinónimo de proconsulado norteamericano. El vocablo ha sido deleitosamente empleado por José Vasconcelos y otros teorizantes del conservatismo mexicano que prefieren el absolutismo español a la ideología democrático-burguesa de la independencia norteamericana. Ahora bien, es evidente que algunos reformistas mexicanos no supieron o no pudieron advertir la raya divisoria existente entre

la ideología anticolonial que decía defender el representante norteamericano y los objetivos egoístas que perseguía en beneficio de los planes imperialistas de su país. Cronológicamente don Lucas Alamán sigue siendo el primero de los grandes ideólogos de las clases conservadoras de México y el recuerdo de su devoción hispanoamericana no pudo evitar que sus discípulos se acordasen con Napoleón III para levantar un trono a Maximiliano de Hapshurgo y quisieran convertir a la patria mexicana en protectorado francés. Los errores en que hubiere podido incurrir el liberalismo mexicano admiten la atenuación de que tenía por enemigo a un formidable poder colonial que pudo extirpar a la genuina causa independentista e hizo su propia independencia cuando así le convino para eludir una amenazante liberalización de la política española (Plan de Iguala, 1821). A ello se añade la circunstancia de que las Guerras de Reforma e Intervención, ganadas por los liberales a los conservadores, alcanzaron en México los mismos objetivos de consolidación de soberanía y sacudimiento político-social conseguidos en otros países mediante la contienda específica de la secesión. Es cierto que la generación guiada por Benito Juárez se apoyó en Estados Unidos porque estos significaban un riesgo mediato para enfrentar con buen éxito a la intervención francesa que constituía el peligro inmediato. Y esta política, dictada por el más elemental instinto de conservación, le sigue siendo enrostrada al indio admirable por quienes le imputan la frustración de un supuesto renacimiento latino en Anáhuac y se embriagan con el recuerdo del boato cortesano y de las joyas y los hábitos de la Orden Imperial de Guadalupe. El argumento ha sido llevado a tales extremos que algunos escritores reaccionarios han llegado al absurdo de calificar a Juárez y a los libertadores mexicanos de 1810 como "traidores" que rompieron la unidad del imperio católico-español en beneficio de la América sajona, protestante y masónica.

El Congreso de Panamá inició sus trabajos el 22 de junio de 1826 y los clausuró el 15 de julio con el propósito de reanudarlos a la mayor brevedad en la población mexicana de Tacubaya. En carta del siguiente 4 de agosto dijo Bolívar a Páez:

> El Congreso, de Panamá, institución que pudiera ser admirable si tuviera más eficacia, no es otra cosa que aquel loco griego que pretendía dirigir desde una roca los buques que navegaban. Su poder será una sombra y sus decretos, consejos; nada más.

Ocurre, sin embargo, que el pensamiento unionista de Bolívar conserva su validez original. Liévano Aguirre nos recuerda que día tras día el Libertador ciñe espada y calza espuelas invitando a su gente a que le siga en la lucha contra la miseria y la opresión.

Manuel Alfredo Rodríguez

I
Política hispanoamericana de Bolívar

El triunfo de Ayacucho no inauguró una época de paz y de concordia en las sociedades americanas, sino que él les otorgó a esas sociedades la oportunidad de enfrentarse a los explosivos conflictos que se derivaban del bien ganado derecho de resolver, con autonomía, sus propios destinos. Cuando se silenciaron los cañones y descansaron las armas llegó también el momento de saber qué entendían los pueblos del Nuevo Mundo y sus clases rectoras por ser independientes y soberanos y de qué manera pretendían utilizar, en el porvenir, esa independencia y soberanía.

Sobre este fondo, cargado de trascendentales incógnitas, comienzan a perfilarse las fundamentales discrepancias que habrán de separar a Bolívar de los patriciados americanos y de los hombres que habían ganado su prestigio por la manera como representaron o deseaban representar los intereses de esos patriciados. El conflicto tendría caracteres tanto más agudos cuanto que él se fundaba en una tajante disparidad de opiniones con respecto al tipo de sociedad que convenía organizar en los antiguos dominios de España y a la desprevención o vigilancia que se requerían para proteger a Hispanoamérica de las nuevas presiones imperialistas que la circundaban.

Para las clases dirigentes criollas y sus abogados no existía duda ninguna sobre la conveniencia y la legitimidad de otorgarle a la Emancipación el significado de una victoria exclusivamente suya y de reconocer, por tanto, que a ellas, y sólo a ellas, les correspondía detentar el poder público, porque en sus cuadros figuraban los ilustrados, los ricos, los prudentes y cuantos eran capaces de representar a la civilización frente a la barbarie del pueblo, de los indios y de las razas de color. Las instituciones anglosajonas —y particularmente las norteamericanas— las consideraban los notables criollos como el resumen de la sapiencia política, con tanto mayor razón cuanto que ellas constituían el marco adecuado de garantías que necesitaban las clases poseedoras de la riqueza para acrecentar sus fortunas y defenderlas de las intromisiones del Estado y de las convulsiones revolucionarias. Y como todavía se hablaba en las conferencias de la Santa Alianza de ayudar militarmente a Fernando VII a recobrar sus dominios de ultramar, esa grave eventualidad no se juzgaba por los dirigentes criollos como motivo suficiente para prescindir de los anteriores principios, sino que ella sólo servía para aumentar su adhesión a la política anglosajona —particularmente por la Doctrina

Monroe—, a las cuales delegaban con beneplácito la tarea de proteger a la América española, si la antigua metrópoli o la Santa Alianza intentaban una nueva empresa de reconquista. Tal delegación tenía la ventaja —según se pensaba— de eximir a las clases acaudaladas de nuevas erogaciones para mantener el Ejército y la Marina, y ella conjuraba el peligro de que las gentes vestidas de uniforme, los soldadotes que ganaron la guerra libertadora, pretendieran prolongar su influencia en la época de paz y negocios que deseaban ver inaugurada a la mayor brevedad posible.

A este cuadro de las aspiraciones y propósitos de las oligarquías criollas le falta, desde luego, el principal de sus ingredientes: la definitiva balcanización de Hispanoamérica. Como la arriscada topografía del continente y las dificultades que ella interpuso a la construcción de fáciles vías de intercambio, condujeron al desarrollo y crecimiento, en los siglos coloniales, de una pluralidad de comunidades aisladas, en cuyo ámbito se produjeron las respectivas estratificaciones sociales y la concentración de la riqueza en las minorías que ocupaban el nivel superior de esas estratificaciones, no resulta difícil comprender por qué esas minorías se empeñaban, ahora, en reducir los linderos del Estado y de la nacionalidad al área en la que tradicionalmente ejercieron su influencia, porque sólo en la medida en que la gran sociedad hispanoamericana se disolviera en una írrita constelación de estados independientes, le sería posible a cada una de esas minorías adueñarse del poder político y consolidar, en el marco de sus republiquetas criollas, las desigualdades sociales heredadas de los virreinatos, audiencias y capitanías coloniales. La plutocracia granadina, los terratenientes mantuanos de Venezuela, la oligarquía de mercaderes y agiotistas de Buenos Aires, los pelucones de Chile, la aristocracia peruana, los plantadores esclavistas del Brasil, etc., tenían el interés común de convertir las antiguas divisiones administrativas de la colonia en estados soberanos, para apropiarse de su parcela de poder político y tener la seguridad de que los conflictos entre los de arriba y los de abajo se resolverían por un Ejecutivo, un Legislativo y un Poder Judicial configurados a su imagen y semejanza. Faltaba por saber, naturalmente, si los pueblos americanos caerían en la celada urdida por ese nacionalismo apócrifo y si los estratos inferiores de las sociedades del continente entenderían, a tiempo, que así como a los de arriba los ligaba el interés común de balcanizar el hemisferio, a los de abajo los aproximaba el interés, también común, de oponerse a la institucionalización de un sistema que iban a padecer, por igual, los desheredados del Perú, de Colombia, del Río de la Plata, de Chile, el Brasil, Méjico y Centroamérica.

Nos acercamos, por tanto, al punto de intersección de las tendencias contrarias que harían inevitable el conflicto entre el Libertador y las clases dirigentes criollas. Frente al particularismo que fomentaban la geografía, las ambiciones de poder de los patriciados y la herencia colonial de España —que dividió sus dominios en virreinatos, audiencias y capitanías, a fin de conjurar el peligro de que en América surgiera un poder continental capaz de superar en

importancia a la Metrópoli—, emergía ahora la concepción bolivariana de la unidad hispanoamericana, concepción que aspiraba a rectificar las tradiciones administrativas y políticas de la Corona, en momentos en que las oligarquías americanas, con todo su cacareado anti-españolismo, limitaban sus aspiraciones a la simple sustitución de los antiguos virreinatos por las republiquetas criollas, con lo cual prolongaban la vigencia del estado de debilidad y de desarticulación que impuso la Metrópoli en el pasado.

La adecuada comprensión que de los problemas sociales y políticos de Hispanoamérica demostró tener Bolívar en el curso de su existencia, no puede atribuirse a especiales conocimientos suyos en el campo de la economía o de las ciencias sociales, sino a una cualidad peculiarísima de su genio, que algunos de sus biógrafos destacan, aunque sin darle la debida importancia: su vigoroso instinto del espacio. Bolívar recorrió a caballo gran parte del continente, pero esta hazaña habría carecido de importancia y de consecuencias de no encontrar, como encontró en su espíritu, el eco originalísimo que el general Julio Londoño describe en los siguientes términos:

> Bolívar, como Alejandro, estaba dominado por la categoría del espacio. Pero no se trataba del espacio en sí mismo, de la extensión por la extensión a la manera de Atila o Gengis Kan, de Tamerlán o de Filipo, sino del espacio organizado, del suelo convertido en política, del limo transformado en nacionalidad [...] Quizás ninguno de los conceptos fundamentales de la geopolítica tienen una relación más estrecha con el destino de los pueblos que el concepto de espacio. No puede asegurarse que el espacio por sí mismo tenga la propiedad de engendrar el poder, pero sí puede afirmarse, sin excepción alguna, que a través de las páginas de la Historia Universal cada vez que ha aparecido una gran nación, su existencia ha estado invariablemente unida al dominio de un gran espacio [...] La caprichosa repartición de las riquezas naturales sobre la superficie del globo hace que los pequeños territorios encierren dentro de sus límites una muy restringida cantidad de aquellas riquezas, y que no puedan bastarse a sí mismos por cuanto carecen por lo general de la mayor parte de los elementos que necesitan; y cuando en ellos abunda, caso frecuente, un tipo de riqueza natural o materia prima, su economía se vuelve asimétrica y tiene que vivir del comercio obligado con países más fuertes, despertando en estos un sentimiento de codicia que prontamente se convierte en latente amenaza. El país extenso, en cambio, lleva en sí riquezas variadas que le permiten un intercambio interior que lo engrandece prontamente, y puede al mismo tiempo mantener un comercio exterior más variado y menos vital [...] Por estas razones, cuando ya la empresa de la liberación americana del dominio español se puede entrever como una realidad, aparece ante el Libertador el primer dilema en cuestiones geopolíticas: ¿formar nacionalidades grandes o nacionalidades pequeñas? ¿Encauzar el mundo hispanoamericano por el camino de la materia o del espíritu? ¿Hacer las naciones

> fuertes o hacerlas cultas? No puede haber término medio. De la solución que adopte depende la supervivencia de los Estados independientes(1).

El seguro instinto político de Bolívar y su clara percepción de la poderosa fuerza que lleva en sí la vastedad de la extensión territorial le indujeron a decidirse, desde temprano, por las nacionalidades extensas, lo cual no quiere decir que él ignorara o hiciera caso omiso de los poderosos factores, de índole geográfica, económica o histórica, que conspiraban contra ese tipo de nacionalidades en el continente. En el texto de su Carta de Jamaica, escrita en 1815, ya apunta su ideal unificador y su clara comprensión del valor político y económico de los grandes espacios, pero se descubren también los temores que le asaltan al presentir las tremendas resistencias que le va a ser preciso vencer para oponerse a la definitiva fragmentación de la América española.

> Es una idea grandiosa [escribía entonces Bolívar] pretender formar de todo este mundo nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería por consiguiente tener un solo gobierno que confederase los diversos Estados que hayan de formarse; mas no es posible, porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, o caracteres desemejantes dividen la América. ¡Qué bello sería que el Istmo de Panamá fuera para nosotros lo que el de Corinto para los griegos!(2).

Pasaron los años, y las derrotas y las victorias, que llevaron a Bolívar desde las márgenes del Orinoco hasta las altiplanicies de la sierra peruana, no cambiaron la naturaleza del ideal soñado en los albores de la lucha emancipadora, pero sí le forzaron a transigir con los poderosos intereses creados que buscaban establecer una especie de continuidad política y social entre los virreinatos coloniales y las nuevas repúblicas criollas. Bolívar no tardó en darse cuenta de que el problema que debía resolver no era el de mantener la unidad de la gran sociedad hispanoamericana, unidad que ya había sido quebrantada por el estímulo ofrecido a los factores regionalistas en el marco de los virreinatos y capitanías coloniales, sino el de reconstruir esa gran sociedad, partiendo del reconocimiento de que ella había padecido profundas dislocaciones espirituales y geopolíticas y que era preciso contrarrestar esas dislocaciones por la vía de reunir a las nuevas repúblicas en una Liga de Naciones, en cuyos organismos delegados, de carácter supra-nacional, fueran depositando los estados miembros, paulatinamente, las facultades políticas, militares, económicas y legales que podían formar, con el tiempo, el núcleo germinativo de un nuevo y supremo gobierno de la gran sociedad hispanoamericana. Tal fue la idea que le indujo a proponer, desde 1822, la convocatoria de un Congreso de Plenipotenciarios en Panamá, Congreso en el cual se debía pactar esa asociación de naciones y fijar los límites de la delegación de poderes que ellas le otorgarían a los organismos supra-estatales de la Liga.

> Nuestras Repúblicas [le escribía Bolívar a Unanúe] se ligarán de tal modo que no parezcan en calidad de naciones sino de hermanas unidas por todos los vínculos que nos han estrechado en los siglos pasados, con la diferencia de que entonces obedecían a una sola tiranía y ahora van a abrazar la misma libertad con leyes diferentes y aun gobiernos diversos, pues cada pueblo será libre a su modo y disfrutará de su soberanía según la voluntad de su conciencia(3).

Como al vicepresidente de Colombia, general Santander, le correspondía fijar las reglas provisionales que se seguirían para designar a los estados miembros e impartir, además, las instrucciones pertinentes a los delegados de la Gran Colombia, Bolívar juzgó necesario hacerle algunas recomendaciones con respecto a las finalidades que debían perseguirse en la proyectada Asamblea del Istmo; y entre esas recomendaciones conviene destacar, por su importancia, las siguientes: (a) No invitar a los Estados Unidos de Norteamérica al Congreso, puesto que una de las razones principales que motivaban su convocatoria, en concepto del Libertador, era dotar a la América indoespañola de una sólida organización política que la defendiera del dinamismo expansivo de la república continental norteamericana; (b) Excluir del mismo Congreso al Imperio del Brasil, puesto que el emperador Pedro I no se había desligado de la política de la Santa Alianza, y las instituciones monárquicas —que él representaba en el continente— constituían un evidente peligro para el orden republicano y democrático, que Bolívar ambicionaba afianzar en la Asamblea de Panamá; (c) Preparar un temario y unos proyectos de declaraciones que, de ser aprobados por los plenipotenciarios, le darían a la Liga americana la inconfundible fisonomía de vocero de los pueblos coloniales del mundo y de exacta contrapartida de la Santa Alianza europea. Esta última recomendación se inspiraba en el reconocimiento, por parte del Libertador, de la necesidad que tenían los pueblos atrasados y coloniales, de organizarse políticamente para no actuar como sujetos pasivos en el gran conflicto que entonces dividía a las monarquías tradicionales y a las plutocracias protestantes anglosajonas. No era ésta, por otra parte, una directriz improvisada, sino el fruto ya maduro de una política internacional de gran rango, política que el Libertador comenzó a meditar desde 1813 y que en dicho año consignó en un documento de su gobierno, cuyo texto decía:

> La ambición de las naciones de Europa lleva el yugo de la esclavitud a las demás partes del mundo; y todas estas partes del mundo deberían tratar de establecer el equilibrio entre ellas y la Europa, para destruir la preponderancia de la última. Yo llamo a esto el equilibrio del Universo y él debe entrar en los cálculos de la política americana(4).

De ahí que Bolívar insistiera en darle a la Liga de Panamá el carácter de abanderada de los pueblos pobres del mundo, porque no se le ocultaba que sólo en la medida en que dichos pueblos tomaran la iniciativa y adquirieran una relativa conciencia de su destino común, sería posible evitar que las vastas transformaciones

sociales y políticas que estaban efectuándose en la época, condujeran a la simple sustitución del imperialismo feudal de las monarquías tradicionales por el imperialismo económico de la Gran Bretaña y de los Estados Unidos, cuya víctima sería, inevitablemente, la América española. Ello explica por qué en las recomendaciones hechas al vicepresidente Santander con respecto al Congreso del Istmo, le decía Bolívar el 11 de marzo de 1825:

> Esta lucha no puede ser parcial de ningún modo, porque se cruzan en ella intereses inmensos esparcidos por todo el mundo [...] El fin de estas litis política y militar depende de tales combinaciones y sucesos que ninguna probabilidad ni penetración humana pueden señalarle el término final. Luego podemos concluir por mi proposición de prepararnos para una lucha muy prolongada, muy ardua, muy importante [...] El remedio paliativo a todo esto es el gran Congreso de Plenipotenciarios en el Istmo bajo un plan vigoroso y extenso, con un ejército a sus órdenes de 100.000 hombres, a lo menos, mantenido por la Confederación e independiente de las partes constitutivas(**5**).

II
Los tratados preparatorios del Congreso del Istmo

Si Bolívar tuvo el genio requerido para entender la necesidad de formar, cuando terminara la Guerra de la Independencia, una Liga de Naciones hispanoamericanas, su entusiasmo y devoción no le llevaron a suponer que bastaba enunciar la idea para que se entendieran su conveniencia y ventajas. La experiencia adquirida por él en el curso del conflicto armado se había encargado de comprobarle exhaustivamente cuántos eran los obstáculos y rivalidades con que se tropezaba en cualquier empeño dirigido a superar el hirsuto provincialismo de las comunidades hispanoamericanas —ahondado desde el momento en que las oligarquías y las aristocracias criollas se adueñaron en 1810 del gobierno—, y ello explica por qué el Libertador le solicitó al vicepresidente Santander el nombramiento de don Pedro Gual como ministro de Relaciones Exteriores de la Gran Colombia, y a éste le encargó, desde 1821, la tarea de emplear a fondo los esfuerzos y el prestigio de la Cancillería colombiana para celebrar una serie de tratados bilaterales con las principales repúblicas de Hispanoamérica, tratados en los cuales las partes signatarias debían obligarse a "interponer sus buenos oficios con los demás Estados de la América antes española, a fin de entrar en un pacto de unión, liga y confederación perpetua". De tal manera trataba el Libertador de crear las condiciones previas para que en el momento de producirse la convocatoria del proyectado Congreso de Panamá, ya los miembros de la futura Alianza anfictiónica estuvieran comprometidos contractualmente a consignar, en un Tratado general, las fórmulas de cooperación que habían aceptado en las negociaciones bilaterales con la República de Colombia, negociaciones que servirían de campo de prueba para explorar las dificultades y hacer las transacciones indispensables.

Sobre estas bases elaboró el canciller Gual los proyectos de convenios que debían proponerse a los gobiernos hispanoamericanos ; y en los meses de octubre y de noviembre de 1821 fueron designados los negociadores colombianos. Don Miguel Santa María recibió el encargo de adelantar las negociaciones en Méjico; y don Joaquín Mosquera de llevarlas a efecto en Lima, Santiago y Buenos Aires. Los apartes fundamentales de las instrucciones impartidas a los plenipotenciarios, por el señor Gual, decían:

Nada interesa tanto en estos momentos como la formación de una Liga verdaderamente americana. Pero esta Confederación no debe formarse simplemente sobre los principios de una alianza ordinaria para ofensa y defensa: debe ser mucho más estrecha que la que se ha formado últimamente en Europa contra la libertad de los pueblos. Es necesario que la nuestra sea una sociedad de naciones hermanas, separadas por ahora y en ejercicio de su soberanía por el curso de los acontecimientos humanos, pero unidas, fuertes y poderosas para sostenerse contra las agresiones del poder extranjero. Es necesario que usted encarezca incesantemente la necesidad que hay de poner desde ahora los cimientos de un Cuerpo anfictiónico o Asamblea de Plenipotenciarios que dé impulso a los intereses comunes de los Estados americanos, que dirima las discordias que puedan suscitarse en lo venidero entre pueblos que tienen unas mismas costumbres, habitudes, y que por falta de una institución tan santa pueden quizá encender las guerras funestas que han asolado otras regiones menos afortunadas(**6**).

La acogida y las objeciones que se hicieron a los ministros colombianos en las distintas capitales de América, constituyen significativos antecedentes de las conquistas efectivas y de las graves frustraciones que se protocolizaron después en el Congreso de Panamá; y ello amerita el que nos detengamos en la consideración, así sea somera, de los principales desarrollos de las negociaciones confiadas a los ministros Mosquera y Santa María. El señor Mosquera encontró en el Perú un orden de cosas propicio para el desempeño de su misión, porque en esos momentos existía en Lima un verdadero interés por obtener la ayuda militar de Colombia, a fin de llevar a feliz término la Guerra de Independencia; y ello permite comprender por qué don Bernardo Monteagudo, en su calidad de canciller del Perú, no opuso resistencias a que se firmaran, como se firmaron, el 6 de julio de 1822, dos tratados que incorporaban casi literalmente las cláusulas de los proyectos redactados por don Pedro Gual. En el artículo primero del Tratado principal, suscrito en Lima, se decía:

1°. La República de Colombia y el Estado del Perú se unen, ligan y confederan desde ahora para siempre en paz y en guerra, para sostener con su influjo y fuerzas marítimas y terrestres, en cuanto lo permitan las circunstancias, su independencia de la nación española y de cualquier otra dominación extranjera, y asegurar, después de reconocida aquella, su mutua prosperidad, la mejor armonía y buena inteligencia, así entre sus pueblos, súbditos y ciudadanos, como con las demás con quienes deben entrar en relación(**7**).

Y en los tres primeros artículos del instrumento adicional, se agregaba:

1º Para estrechar más los vínculos que deben unir en lo venidero a ambos Estados, y allanar cualquier dificultad que pueda presentarse e interrumpir de algún modo su buena correspondencia y armonía, se formará una Asamblea compuesta de dos Plenipotenciarios por cada parte, en los términos y con las mismas formalidades, que

en conformidad con los usos establecidos, deben observarse para el nombramiento de los ministros de igual clase cerca de los gobiernos de las naciones extranjeras. 2° Ambas partes se obligan a interponer sus buenos oficios con los gobiernos de los demás Estados de la América antes española, para entrar en este pacto de unión, liga y confederación perpetua. 3° Luego que se haya conseguido este grande e importante objeto, se reunirá una Asamblea General en los Estados Americanos, compuesta de sus Plenipotenciarios, con el encargo de cimentar de un modo el más sólido y estable las relaciones íntimas que deben existir entre todos y cada uno de ellos, y que les sirva de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete de sus tratados públicos cuando ocurran dificultades, y de sus tratados públicos cuando ocurran dificultades, y de juez, árbitro y conciliador en sus disputas y diferencias(**8**).

Los temas que fueron materia de controversia en las negociaciones de Lima se concretaron al reconocimiento del *uti possidetis iuris*, reconocimiento que el gobierno peruano no deseaba garantizar en el caso de sus fronteras con Colombia —y que Mosquera convino en dejar pendiente para ocasión más propicia—; y a la exigencia hecha por Monteagudo de que se estableciera la obligación para las partes de ayudarse militarmente en el caso de conspiraciones, conjuras o motines internos. Esta solicitud, aceptada por Mosquera en una de las cláusulas del Tratado principal, tuvo repercusiones infortunadas, porque en Chile y Buenos Aires se juzgó dicha cláusula como indicio de que la República de Colombia deseaba intervenir en la política interna de sus vecinos, creencia tanto más injusta cuanto que dicha cláusula se originó en el deseo peruano de encontrar una protección adicional contra las facciones internas, y cuanto que el mismo Congreso de Colombia se encargó de objetarla poco después.

Cumplida su tarea en Lima, el señor Mosquera se dirigió a Chile y allí le fue dable percibir, desde su llegada, la sorda resistencia que inspiraba, en los círculos oficiales de la América austral, el Congreso de Plenipotenciarios del Istmo y la proyectada Liga de Naciones hispanoamericanas. En Santiago se convino en utilizar, como base de las negociaciones, el texto de los tratados ya firmados en Lima, y a tales tratados propuso el gobierno de don Bernardo 0'Higgins y su Canciller las siguientes enmiendas: (a) despojar a la Liga del carácter de perpetua, suprimiendo la frase de ahora para siempre; (b) no establecer ninguna obligación sobre contingentes armados; (c) prescindir de Panamá o de cualquier otra ciudad colombiana, como posibles sedes del Congreso; y (d) dejar pendiente el problema de fronteras y la aplicación estricta del *uti possidetis iuris*. Esta última reserva obedecía a que la República chilena no deseaba dar ninguna garantía específica con respecto a sus límites con el Perú, de la misma manera que el gobierno de Lima se había negado a darla en relación a las fronteras comunes con la República de Colombia.

El señor Mosquera se resignó a aceptar estas exigencias; y el 21 de octubre de 1821 se firmó el Tratado, el cual incorporaba en su articulado, con las referidas

excepciones, los mismos principios del convenio celebrado en Lima. Su texto, sin embargo, no fue del agrado del Congreso chileno, compuesto por los representantes de la poderosa oligarquía territorial de ese país, y él sufrió un rechazo casi general en el Senado, en cuyo informe decían los legisladores que "no lo hallaban conforme a la independencia del país, a los principios liberales que ha proclamado la nación, ni a las luces del siglo". Para la aristocracia frondista de Chile, lo que correspondía a las luces del siglo y a los principios liberales era la definitiva balcanización de Hispanoamérica en frente a las presiones imperialistas que la circundaban.

Como el Senado propuso, a última hora, una serie de modificaciones radicales al Tratado, las cuales aparejaban la renuncia a, todo compromiso referente a la Liga, el señor Mosquera se negó a aceptarlas; y las negociaciones se suspendieron, de común acuerdo, ofreciendo la Cancillería chilena que en ocasión más favorable presentaría de nuevo el texto original del Tratado al Poder Legislativo.

Estos antecedentes pueden considerarse como relativamente favorables si se los compara con la situación que encontró Mosquera en Buenos Aires. Las relaciones exteriores de las provincias rioplatenses estaban a cargo de don Bernardino Rivadavia —el acucioso agente de los comerciantes porteños y extranjeros de Buenos Aires—; y ello explica su rotunda oposición a considerar como base preliminar de las negociaciones el Tratado celebrado en Lima, por juzgar que a su país no le convenía —como se lo dijo a Mosquera— entrar en época tan temprana en alianzas de índole hispanoamericana. Que tales alianzas requerían, le agregó, la presencia de los Estados Unidos y sólo podían justificarse como medida transitoria para forzar a España al reconocimiento de la Independencia, lo cual excluía los compromisos a perpetuidad propuestos por Colombia. Rivadavia presentó, en consecuencia, un Proyecto de Convención, compuesto de seis artículos, en el cual se hacían declaraciones vagas de buenos propósitos y se evadía cuidadosamente todo compromiso sobre el Congreso de Plenipotenciarios y la Liga Confederal proyectada por el Libertador.

El señor Mosquera, dominado ya por un gran pesimismo y deseoso de evitar males mayores, otorgó su asentimiento al proyecto del canciller porteño, y el 8 de mayo de 1823 se firmó en Buenos Aires lo que Santander llamaría una miserable convención.

Veamos ahora la suerte que corrieron las gestiones diplomáticas realizadas por don Miguel Santa María en Méjico. Sus instrucciones, impartidas por Gual, eran semejantes a las de Mosquera, y las dificultades con que tropezó no se derivaron de la hostilidad de la gran nación mejicana al proyecto de Bolívar, sino de que su llegada a Méjico coincidió con el desenlace final de los planes ideados por la aristocracia criolla y la española para proteger a las clases terratenientes de la revolución social e indigenista que estalló en 1810, y del contagio de las ideas liberales adoptadas por las cortes españolas en el curso de su lucha contra el absolutismo de Fernando VII. La colaboración presentada por la aristocracia española de Méjico a la causa emancipadora hizo posible el triunfo del llamado Plan de Iguala, en el cual se proclamaba la Independencia, es verdad, pero se reconocía a Fernando VII o a un príncipe de la Casa Real española, el derecho de ocupar el trono mejicano, siempre que se divorciara

de la ideología liberal triunfante en las cortes constituyentes españolas. Mientras se adelantaban las gestiones conducentes a darle sus desarrollos prácticos al Plan de Iguala, se encargó del gobierno una Regencia de notables, presidida por el general criollo Agustín Iturbide, y la flagrante solidaridad otorgada por la nobleza española de Méjico al nuevo orden de cosas obligó al virrey Apodaca a renunciar a su autoridad y al general O'Donojú, enviado por la Metrópoli, a negociar el convenio de La Victoria, en cuyas cláusulas se oficializó el Plan de Iguala y quedó abierta la posibilidad, de acuerdo con los deseos de Iturbide, de que una persona distinta, de Fernando VII o de los miembros de su familia, ocupara el trono independiente de Méjico. Las credenciales de Santa María estaban dirigidas al gobierno de la Regencia, y sus gestiones diplomáticas se iniciaron en la fase culminante de los manejos políticos que permitieron a Iturbide dar su histórico zarpazo sobre el trono mejicano y hacerse proclamar Emperador, acontecimiento nada grato para Santa María, quien profesaba, lo mismo que Bolívar, una visible hostilidad a la instauración de monarquías en suelo americano. Como el sagaz plenipotenciario colombiano se dio cuenta de que el gesto de Iturbide había roto la tácita alianza entre la aristocracia criolla y la española y creado, por lo mismo, una excepcional coyuntura para que los partidos republicanos de Méjico adquirieran la influencia política de que habían carecido hasta el momento, se resolvió a mantener una actitud de reserva y de espera ante el nuevo gobierno; y cuando le fue solicitado el reconocimiento del Imperio, se negó a hacerlo, pretextando que carecía de instrucciones para pronunciarse sobre esta situación completamente nueva. Sus relaciones con el gobierno de Iturbide se deterioraron rápidamente, como era de preverse, y pronto fue acusado de participar en actividades subversivas contra las autoridades imperiales y se le expidió el correspondiente pasaporte, dándole el plazo perentorio de seis días para abandonar el país. En el puerto de Veracruz se vio forzado, por falta de buques, a una larga espera, y allí conoció Santa María un tiempo después el triunfo de la revolución que derrocó a Iturbide y dio al traste con el campante imperio del criollismo mejicano. El gobierno provisional que entonces se organizó en Méjico no sólo se pronunció en favor de la República sino que solicitó a Santa María su inmediato regreso a la capital; y éste, satisfecho de las reparaciones ofrecidas, se apresuró a hacerlo y a reanudar su misión diplomática, teniendo como contraparte, en la calidad de canciller de la República de Méjico, a uno de los hombres más eminentes que ha producido la América de habla española: don Lucas Alamán.

El canciller mejicano, es verdad, era el ideólogo de las clases conservadoras, pero él aunaba a su talento extraordinario, sobresaliente en los más variados ramos del saber, una virtud eminentísima, que lo hace respetable y grande aun entre quienes no comparten, como no compartimos nosotros, los matices conservadores de su ideología política: la apasionada adhesión que profesaba a la causa hispanoamericana. Pocos hombres, como Alamán, han llevado con mayor dignidad y arrogancia la vocería de nuestros pueblos, y ello explica por qué su presencia en la Cancillería mejicana condujo a una lucha implacable entre el vigoroso estadista y el ministro norteamericano Joel Poinsett, quien cobijándose, como era su costumbre, con la aparente intención de

defender los ideales liberales, dio comienzo a las intrigas y abusivas intervenciones en la política mejicana que le darían su triste celebridad y cuyo objetivo inmediato era derribar a Alamán de la Cancillería, por considerar que la entereza de su carácter, la firmeza de sus convicciones y la dignidad de su vida, constituían serios impedimentos para que se creara la lamentable situación política que habría de permitir a los Estados Unidos, en corto lapso, arrebatarle a Méjico cerca de la mitad de su territorio.

Nada tiene de extraño, por tanto, que las negociaciones entre Santa María y Alamán progresaran rápidamente y que el canciller mejicano, entendiendo la oportunidad y trascendencia del proyecto de Bolívar —proyecto que calificaba de idea grandiosa—, se hubiera apresurado a firmar el Tratado de Liga y Confederación propuesto por el ministro colombiano, cuyas cláusulas obligaban a las partes signatarias a trabajar en favor de la pronta reunión del Congreso de Plenipotenciarios del Istmo y consagraban los principios generales que, en concepto del Libertador, debían informar la futura Liga de Naciones hispanoamericanas. El Tratado tenía, en realidad, grandes semejanzas con el celebrado en Lima, y las modificaciones propuestas por Alamán al proyecto colombiano fueron pocas, siendo digna de registrarse la correspondiente al arbitraje, que el canciller mejicano prefirió suprimir del texto. Lo mismo puede decirse de sus reservas con respecto a la sede permanente de la Liga, porque si Alamán no se opuso a que el primer Congreso de Plenipotenciarios se reuniera en Panamá, sí dio muy claras muestras, en el curso de las negociaciones, de su criterio favorable a que los organismos directivos de la Liga se situaran en una ciudad mejicana, por juzgar que los peligros más graves para Hispanoamérica en el inmediato porvenir tendrían su centro de gravedad en las fronteras del norte de Méjico.

Pero Alamán no se contentó con otorgar su decisivo apoyo al ideal bolivariano, sino que le propuso a Santa María, en seguida, la celebración de un Convenio de Comercio entre Colombia y Méjico, cuya importancia se fundaba en que las partes se concedían un tratamiento preferencial, en la calidad de miembros de la gran hermandad hispanoamericana. El convenio firmado por Santa María el 19 de febrero de 1824, fue rechazado después por el Congreso colombiano, porque ya el vicepresidente Santander, ese portento de estadista, había firmado sendos tratados de comercio con los Estados Unidos y la Gran Bretaña, en los cuales se les otorgó, sin reservas, el privilegio de la nación más favorecida. En estas circunstancias, Colombia no podía convenir en el régimen de preferencias establecido en el Tratado Santa María-Alamán, porque ello implicaba el otorgamiento automático de idénticos favores a los países anglosajones. Otra muy distinta fue la política de Alamán en la negociación de los tratados mejicanos de comercio con los países de habla inglesa, porque él mantuvo denodadamente el principio de que las relaciones económicas entre las repúblicas hispanoamericanas eran un caso especial, que excluía categóricamente la aplicación del privilegio de la nación más favorecida, y logró que los negociadores de la Gran Bretaña —encabezados por el ministro Ward— aceptaran el principio esencial contenido en el artículo cuarto del Tratado Anglo-Mejicano, el cual decía:

4°. Cualesquiera concesión o gracia particular que se haga, tanto por Su Majestad británica como por los Estados Unidos Mejicanos a favor de otra nación se hará extensiva, respectivamente, a las partes contratantes, libremente si la concesión fuere libre, y sujeta a las mismas condiciones, si fuere condicional; exceptuando sólo las naciones americanas que antes fueron posesiones españolas, a quienes por las relaciones fraternales que las unen con los Estados Unidos Mejicanos podrán estos conceder privilegios no extensivos a los dominios de Su Majestad británica(9).

No le ocurrió a Alamán lo mismo con los Estados Unidos, cuyo negociador, el ministro Poinsett, se negó rotundamente a aceptar el tratamiento de excepción previsto para los países hispanoamericanos, y las agrias disputas a que este desacuerdo dio origen sirvieron para que el diplomático norteamericano ejecutara nuevas y más insólitas intervenciones en la política interna del país ante el cual estaba acreditado. Alamán fue víctima de las más injustas y malévolas sugerencias, difundidas por los agentes de Poinsett y las logias yorkinas, y hasta se llegó a sindicarle de que su política contraria a los Estados Unidos se inspiraba en vinculaciones suyas con una compañía inglesa. Todo lo cual no era sino un conjunto de verdades a medias. Alamán, es verdad, sentía mayores simpatías por la Gran Bretaña que por la república norteamericana, pero tales simpatías nunca le llevaron, como lo demuestra el convenio comercial celebrado con Inglaterra, a sacrificar los intereses de su patria y de Hispanoamérica en aras de sus preferencias intelectuales por la política o las instituciones de una potencia extranjera. Virtud nobilísima de que carecieron sus adversarios, quienes a título de liberales a la norteamericana y de instrumentos dóciles e inconscientes del monroísmo y de las logias yorkinas, tanto contribuyeron a crear las condiciones indispensables para que se cumpliera impunemente el robo de medio territorio de la República de Méjico.

Tal era el panorama de sombras y de luces, de alentadoras perspectivas y de gravísimos conflictos que ofrecía la América indo-española cuando el Libertador Simón Bolívar, el 6 de diciembre de 1824, ocupaba la ciudad de Lima y los ejércitos colombianos, al mando de Sucre, se desplegaban en formación de batalla en la histórica planicie de Ayacucho. Como Bolívar presentía ya la proximidad de un triunfo decisivo sobre el último y poderoso ejército de que disponía España en América, creyó que había llegado la hora de proponer oficialmente la convocatoria de la Gran Asamblea de Plenipotenciarios del Istmo; y el 7 de diciembre de 1824 firmó la histórica circular dirigida a los jefes de estado de Hispanoamérica, cuyos apartes principales decían:

Simón Bolívar, Libertador de Colombia y encargado del mando supremo del Perú, para los gobiernos de las repúblicas de América.

Lima, diciembre 7 de 1824.
Grande y buen amigo:

Después de quince años de sacrificios consagrados a la libertad de América, por obtener el sistema de garantías que, en paz y guerra, sea el escudo de nuestro nuevo destino, es tiempo ya de que los intereses y relaciones que unen entre sí a las Repúblicas americanas, antes colonias españolas, tengan una base fundamental que eternice, si es posible la duración de estos Gobiernos.

Establecer aquel sistema y consolidar el poder de este gran Cuerpo político, pertenece al ejercicio de una autoridad sublime que dirija la política de nuestros Gobiernos, cuyo influjo mantenga la uniformidad de sus principios, y cuyo nombre sólo calme nuestras tempestades. Tan respetable autoridad no puede existir sino en una Asamblea de Plenipotenciarios nombrados por cada una de nuestras Repúblicas, y reunidos bajo los auspicios de la victoria, obtenida por nuestras armas contra el poder español [...] Con respecto al tiempo de la instalación de la Asamblea, me atrevo a pensar que ninguna dificultad puede oponerse a su realización en el término de seis meses, aun contando el día de la fecha; y también me atrevo a lisonjearme de que el mundo de Colón, disminuirá las dificultades y demoras que exigen los preparativos ministeriales, y la distancia que media entre las capitales de cada Estado y el punto central de reunión.

Parece que si el mundo hubiese de elegir su capital, el Istmo de Panamá sería señalado para este augusto destino, colocado como está, en el centro del globo, viendo por una parte el Asia, y por otra el África y la Europa. El Istmo de Panamá ha sido ofrecido por el Gobierno de Colombia para este fin en los tratados existentes. El Istmo está a igual distancia de las extremidades; y por esa causa podría ser el lugar provisorio de la primera Asamblea de los Confederados [...]

El día que nuestros plenipotenciarios hagan el canje de sus poderes, se fijará en la historia diplomática de la América una época inmortal.

Cuando después de cien siglos, la posteridad busque el origen de nuestro Derecho Público, y recuerde los pactos que consolidaron su destino, registrará con respeto los protocolos del Istmo. En ellos se encontrará el plan de las primeras alianzas, que trazarán la marcha de nuestras relaciones con el Universo. ¿Qué será entonces el istmo de Corinto, comparado con el de Panamá?

Dios guarde a Vuestra Excelencia.

Vuestro grande y buen amigo,
Simón Bolívar.

El Ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores,
José S. Carrión(**10**).

Esta circular, y la invitación que ella contenía, se conocieron en las capitales hispanoamericanas cuando multitudes delirantes de entusiasmo celebraban la victoria de Ayacucho, cuando la prensa mundial otorgaba a esa victoria el carácter decisivo que realmente tenía y los periódicos liberales de Europa comparaban a Bolívar con los grandes capitanes de la historia universal. Era razonable esperar, por lo mismo, que el prestigio internacional del Libertador y la misma grandeza del proyecto que él sugería, le restarían eficacia perturbadora a muchos de los obstáculos con que tropezaron los plenipotenciarios colombianos en el curso de las negociaciones de los tratados previos y permitirían a las repúblicas de Hispanoamérica reunirse fructíferamente en el Congreso de Plenipotenciarios del Istmo y concertar la Liga Confederal perpetua que anclaría, sobre sólidas bases sus vínculos históricos de solidaridad.

III
Bolivarismo y monroísmo

"Esta mitad del globo pertenece a quien Dios hizo nacer en su suelo", dijo Simón Bolívar en discurso pronunciado en Santa Fé de Bogotá el 13 de enero de 1815. La definición, bien anterior al mensaje del presidente Monroe, era y ha debido ser la doctrina internacional de los pueblos hispanoamericanos, de las repúblicas que antes fueron colonias españolas; y si ello no ocurrió así, si el hispanoamericanismo de Bolívar fue sustituido por el monroísmo y el panamericanismo de estirpe anglosajona, de tal claudicación de nuestra cultura y de nuestra raza no puede responsabilizarse al Libertador, quien realizó todos los esfuerzos intelectuales y políticos a su alcance para conseguir que la gran hermandad hispanoamericana creara oportunamente las instituciones de colaboración supra-nacional que le eran indispensables para tutelar su personalidad histórica, sus intereses y su heredad común.

> Un sueño [dice el argentino Mitre] suele ser el hilo fijo de la trama de la vida de un hombre. El de Bolívar fue la unificación de la América Meridional. De este sueño sacó sus fuerzas morales para crear una gran potencia militar y llevar sus armas triunfantes por todo el continente, como Alejandro a través del Asia. Su primera intención fue la creación del imperio colombiano. Su segunda visión fue el establecimiento de una Confederación suramericana sobre las bases de una Liga política y militar, regida por una Asamblea Internacional de Plenipotenciarios, a la manera de la liga aquea de Grecia(**11**).

No resulta sorprendente, por tanto, la aversión y alarma que manifestaron los países anglosajones, y particularmente los Estados Unidos, ante la política hispanoamericana de Bolívar, ni el acucioso interés que les indujo a ofrecer su respaldo a cuantos esfuerzos se realizaban entonces para consumar la balcanización de la antigua América española. Una organización política que parcelara a la gran sociedad hispanoamericana en un archipiélago de estados hostiles entre sí, era el marco ideal para los nuevos imperialismos que se proponían ocupar el puesto de metrópoli que España dejaba vacante; y estos imperialismos se iban a sumar, por lo

mismo, a la oposición que desatarían los patriciados criollos de Hispanoamérica contra el proyectado Congreso anfictiónico de Panamá.

Con sobrada razón dice el jurista mejicano Gómez Robledo:

> Es con ocasión del Congreso de Panamá cuando la Doctrina Monroe, que acababa, como quien dice, de ser promulgada, irrumpe en la vida de relación interamericana[...] Es entonces cuando se afrontan por primera vez el bolivarismo y el monroísmo, y se inicia un diálogo patético, que habrá de durar por tantos años, entre el Norte y el Sur(**12**).

Vale la pena, por tanto, hacer un breve recuento de los orígenes y desarrollos de la famosa doctrina del presidente norteamericano, a fin de encuadrarla dentro de la situación que precedió y acompañó la convocatoria y reunión del Congreso anfíctiónico del Istmo.

Se debe reconocer, para comenzar, que la iniciativa de la declaración de Monroe no partió de Washington sino de Londres. Fue el ministro británico Canning quien sugirió la posibilidad de hacerla, en razón de los temores que lo embargaron cuando las fuerzas francesas, los famosos cien mil hijos de San Luis, invadieron en 1822 a España, a fin de restablecer el absolutismo de Fernando VII, y se creó así una coyuntura propicia para que el esfuerzo militar realizado por Francia en la península se ampliara hasta conseguir el control efectivo de los dominios españoles de América. Ante esta perspectiva ––nada tranquilizadora para la política comercial británica––, Canning se resolvió a persuadir a Francia de que cualquier empresa realizada en gran escala contra el Nuevo Mundo sería resistida por la Marina inglesa y a organizar alianzas que pudieran constituir un eficaz factor de disuasión para los proyectos de la Santa Alianza en América. Mientras el Foreign Office se encargaba de hacer discretas notificaciones a la Cancillería de París, el mismo Canning dirigió, el 20 de agosto de 1823, la siguiente carta confidencial al ministro norteamericano en Londres, señor Richard Rush:

> Antes de salir de esta ciudad [le decía], quiero dejar a usted de un modo el más preciso, aunque siempre en forma extraoficial y confidencial, mis ideas sobre la cuestión que discutimos brevemente en la última ocasión que tuve el gusto de verle. ¿No habrá llegado el momento de que nuestros gobiernos concluyan un acuerdo sobre las colonias hispanoamericanas?
>
> Y si podemos ultimar ese arreglo, ¿no sería conveniente para nosotros y benéfico para el mundo entero que los principios en que se basara nuestro pacto quedasen claramente definidos y que los confesásemos sin embozo? Por lo que a nosotros respecta, nada hay oculto.

1°. Consideramos imposible la reconquista de las colonias por España.
2º. Consideramos la cuestión de su reconocimiento como Estados independientes, sujeta al tiempo y a las circunstancias.

3º No estamos, sin embargo, dispuestos a oponer obstáculos para un arreglo entre ellas y la madre patria, por medio de negociaciones amistosas.

4º. No pretendemos apropiarnos ninguna porción de esas colonias.

5º. No veríamos con indiferencia que una porción de ellas pasase al dominio de otra potencia.

Si estas opiniones y sentimientos son comunes al gobierno de usted y al nuestro, como lo creo firmemente, ¿por qué vacilaríamos en confiárnoslas mutuamente y en hacer declaraciones a la faz de la tierra? Si hubiera una potencia europea que acariciara otros proyectos o que quisiera apoderarse de las colonias por la fuerza, con el fin de subyugarlas para España o en nombre de España, o que meditara la adquisición de una parte de ellas para sí misma, por cesión o conquista, la referida declaración del gobierno de usted y del nuestro sería el medio más eficaz y a la vez el menos violento para intimar nuestra desaprobación común de tales proyectos[...] ¿Cree usted que, de acuerdo con los poderes que acaba de recibir, esté debidamente autorizado para entrar en negociaciones sobre el particular y firmar una convención? Y si esto no se hallare dentro de sus facultades, ¿querría usted cambiar algunas notas oficiales conmigo?(**13**).

Esta misiva, enviada por Rush con el carácter de urgente al presidente Monroe, produjo verdadera conmoción en Washington. Ante los complejos problemas que ella planteaba, Monroe decidió consultar los términos de la respuesta con los ex presidentes Jefferson y Madison y con los principales funcionarios de su gobierno, como el secretario de guerra Calhoun, el secretario de estado Adams y el fiscal general Wirt, y todos ellos —con la sola excepción de Adams— se inclinaron en favor de que los Estados Unidos se unieran a la declaración sugerida por Canning. En el texto de sus respuestas se advierte cuánta era la emoción y euforia que les embargaba ante la deferencia otorgada a los Estados Unidos por la poderosa Inglaterra, por la antigua metrópoli, al invitarlos a participar en una medida de alta política.

Tal euforia explica, posiblemente, por qué sólo dos de los personajes consultados —Adams y Jefferson— se percataron entonces de que en la carta de Canning no todo eran honores, sino que el ministro británico se había cuidado muy bien, al proponer la declaración, de incorporar a ella un punto que contradecía las bases esenciales de la diplomacia norteamericana en el Nuevo Mundo. Canning deseaba, es verdad, hacer una notificación conjunta a la Santa Alianza sobre la resistencia que se le opondría si

tratase de intervenir en el continente americano, pero esa declaración aparejaba para los Estados Unidos, como lo decía el ordinal cuarto de la carta dirigida a Rush, que "no pretendemos apropiarnos de ninguna porción de estas colonias".

A Jefferson y Adams no se les escapó el doble propósito que perseguía el ministro Canning, pero su reacción fue muy distinta. En Jefferson primó la idea de la importancia que tenía para la república norteamericana el aparecer aliada con la Gran Bretaña y en su respuesta a Monroe consignó los siguientes y significativos conceptos:

> Tenemos que preguntarnos, primeramente, si deseamos adquirir, para nuestra confederación, alguna o algunas de las provincias españolas. Confieso ingenuamente que siempre he considerado a Cuba como la adición más interesante que pudiera hacerse a nuestro sistema de Estados federales. El dominio que esta isla, junto con la punta de la Florida, nos daría sobre el Golfo de Méjico y los países e istmos que lo limitan, lo mismo que sobre todas las aguas que en él desembocan, llenaría la medida de nuestro bienestar. Sin embargo, convencido como estoy de que esto nunca podría obtenerse, ni aun con el consentimiento de Cuba, sino a costa de una guerra, y de que su independencia, que es nuestro interés en segundo lugar, especialmente su independencia de Inglaterra, puede obtenerse sin guerra, no tengo la menor vacilación en abandonar el primer deseo a futuras contingencias [...] Podría, por lo mismo, honradamente unirme a la Declaración propuesta, diciendo que no pretendemos la adquisición de ninguna de esas posesiones y que no nos interpondremos en el camino de un arreglo amistoso entre ellas y la madre patria, pero que nos opondremos con todos nuestros recursos a la intervención de cualquiera otra potencia como auxiliar, estipendiaría o bajo cualquier otra forma o pretexto, y, especialmente, a la transmisión de esas posesiones a otras potencias, por conquista, cesión o adquisición de cualquier género(**14**).

Muy distinta fue la opinión de John Quincy Adams, el más capaz de los diplomáticos norteamericanos y el hombre que personificaba mejor el espíritu imperialista de la gran república sajona. Él se mostró poco impresionado con la aparente deferencia de Inglaterra y se opuso rotundamente a que se equiparara esa deferencia con los intereses concretos de los Estados Unidos, los cuales exigían la expansión territorial hacia el Sur y Oeste. Con espíritu pragmático y sin ningún equívoco, Adams estampó su concepto en la nota oficial del 7 de noviembre de 1823, en la cual decía:

> El objeto de Canning parece haber sido obtener alguna promesa pública del gobierno de los Estados Unidos, aparentemente contra la intervención violenta de la Santa Alianza en España y Suramérica, pero en realidad, o en especial,

contra la adquisición por los Estados Unidos de cualquier parte de las posesiones españolas en América(15).

Fundado en esta premisa, el secretario Adams se opuso a que los Estados Unidos se unieran a la declaración propuesta por el ministro inglés y sugirió a Monroe, como alternativa, que hiciera por su cuenta y riesgo la declaración contra la Santa Alianza, sin otorgar en ella ninguna garantía que pudiera constituir obligación para la república norteamericana de respetar los territorios de los antiguos dominios españoles de América.

Mientras Adams presentaba, en el gabinete, toda clase de inteligentes razones para contrarrestar los argumentos de los ex presidentes, en Europa llegaban a su culminación las laboriosas negociaciones adelantadas entre el Foreign Office y la Cancillería francesa y el propio Canning y el duque de Polignac, embajador de Francia en Londres. El desenlace de estas negociaciones se protocolizó, el 9 de octubre de 1823, en el célebre documento denominado en la historia diplomática Memorándum Canning-Polignac, en cuyo texto se desligaba Francia de la Santa Alianza y se comprometía a renunciar a sus aspiraciones políticas y territoriales en el Nuevo Mundo, reconociendo, en esta forma, que a las potencias europeas de la Santa Alianza —como Rusia, Austria, Prusia y la misma Francia—, no les era posible comprometerse en operaciones masivas en el continente americano, porque su poder residía principalmente en las fuerzas de tierra y carecían de flotas marítimas capaces de enfrentarse a la indiscutible hegemonía de que era dueña Inglaterra en todos los mares.

El Memorándum Canning-Polignac se limitaba, por tanto, a registrar tácitamente este hecho, a aceptar sus consecuencias políticas y militares, y en sus apartes principales decía:

> Que este gobierno [Inglaterra] considera que es absolutamente imposible para España recuperar sus colonias y que estas vuelvan a sus anteriores relaciones con aquella. Que Francia negaba, por su parte, cualquier intención o deseo de aprovecharse del estado actual de las colonias, o de la presente situación de Francia con respecto a España, para apropiarse de ninguna parte de las posesiones españolas en América [...] Que Francia renunciaba solemnemente, en todo caso, a cualquier proyecto de actuar en contra de las colonias por la fuerza de las armas(16).

Armado Canning con esta expresa garantía francesa —la cual alejaba todo peligro de una inmediata intervención de Europa en el Nuevo Mundo—, no resistió la tentación de jugarle unas cuantas bromas al ministro norteamericano Rush y lo hizo, precisamente, en los momentos en que el secretario Adams trataba, en Washington, de persuadir al presidente Monroe de que no entrara como un barquichuelo en la estela del buque de guerra británico. Refiriéndose a estas bromas, dice el historiador Carlos Pereyra:

> A principios de octubre, Mr. Canning había enmudecido para el Ministro norteamericano[...] Un día, por fin, el 7 de noviembre, sacó un papel de su gaveta y, mostrándolo al candoroso Ministro norteamericano, le dijo que la Santa Alianza, como peligro para las naciones hispanoamericanas, había dejado de existir el día 9 de octubre. Aún en el supuesto de que alguna vez hubiese habido en realidad amenaza de intervención y reconquista por parte de la Europa teocrática contra los países de la América española, aquel papel que Canning tenía entre sus manos [el Memorándum Canning-Polignac] y que desplegaba ante la mirada atónita de Rush, indicaba la superfluidad de la Declaración conjunta sugerida en la carta del 20 agosto(**17**).

Aunque Rush, una vez salió de su perplejidad y asombro, remitió al gobierno norteamericano la correspondiente información sobre el Memorándum Canning-Polignac, ella llegó a Washington demasiado tarde, porque ya el presidente Monroe, siguiendo los consejos de Adams, había resuelto aprovecharse de algunas incursiones, pesquerías e intentos de colonización realizados por los rusos en las costas continentales del Pacífico norte, para hacer la notificación a la Santa Alianza, sin el concurso de Inglaterra, en el mensaje enviado al Congreso el 2 de diciembre de 1823, en cuyo texto incorporó la declaración que pasaría a la historia con el nombre de Doctrina Monroe:

> La nación norteamericana [decía el Presidente] está consagrada a la defensa de nuestro sistema, formado a costa de tanta sangre y tanto dinero, y madurado por la sabiduría de sus más sabios ciudadanos, sistema bajo el cual hemos alcanzado una felicidad sin ejemplo. La sinceridad y relaciones amistosas que existen entre los Estados Unidos y aquellas potencias [las europeas], nos obligan a declarar que consideraríamos peligroso para nuestra paz y seguridad cualquier tentativa de parte de ellas que tenga por objeto de extender su sistema a una porción de este hemisferio, sea la que fuere(**18**).

La declaración de Monroe, en cuanto ella aspiraba a constituir un medio eficaz para prevenir las reales o supuestas amenazas de la Santa Alianza en el continente americano, fue recibida con sonrisas burlonas en los círculos diplomáticos europeos, donde ya se sospechaba que esas amenazas habían sido contrarrestadas efectivamente por las negociaciones Canning-Polignac. A lo cual se debe agregar que el mismo Canning se encargó de generalizar esta impresión cuando dispuso, al conocer el mensaje de Monroe, que se litografiara y difundiera profusamente en Europa el Memorándum Canning-Polignac. Como los norteamericanos, ya en retirada, se esforzaron por suscitar en las repúblicas de Hispanoamérica la falsa creencia de que su seguridad había sido garantizada por el mensaje de Monroe y no por la lucha victoriosa de sus propios ejércitos y el indiscutible predominio marítimo de Inglaterra, el mismo Canning se adelantó a definir, con jactancia semejante a la de los estadistas norteamericanos —aunque menos desprovista de fundamento—, el resultado práctico de sus negociaciones

con Polignac: “Yo creé el Nuevo Mundo [dijo] para restablecer el equilibrio del Viejo”(**19**).

Se incurriría en grave error, sin embargo, si se supusiera que la Doctrina Monroe era relegable al museo de las curiosidades históricas sin importancia, porque ella no tuvo entonces influencia ninguna en la prevención de las posibles agresiones de la Santa Alianza en América. Todo lo contrario. De esa doctrina sobrevivió su elemento decisivo: la negativa de los Estados Unidos a declarar, conjuntamente con Inglaterra, que "no pretendemos apropiarnos de ninguna porción de esas colonias", es decir, de los territorios de Hispanoamérica. Tal era el sistema vertebral de la Doctrina Monroe, la parte de ella que mejor se acoplaba a los intereses nacionales de los Estados Unidos, apenas disimulados por el idealismo liberal que servía de fachada engañosa al mensaje de Monroe.

> La Doctrina Monroe [dice el tratadista norteamericano Flagg Bemis], que puso remate a los fundamentos de la diplomacia norteamericana en 1823, no era una doctrina de abnegación. Lo último que se les hubiera podido ocurrir desear a los estadistas que la formularon era negar a los Estados Unidos el derecho de extenderse en aquella parte del mundo en que la Doctrina Monroe advertía a Europa que debía abstenerse de intervenir, en particular por lo que se refiere a las regiones contiguas del antiguo imperio español y de la isla de Cuba...(**20**).

Esta fue, por lo demás, la interpretación que a la Doctrina Monroe le dieron los grandes estadistas norteamericanos de la época. A ninguno de ellos se les pasó por la mente que la famosa declaración del Presidente en 1823 pudiera constituir un acto de altruismo o de particular amistad para con las repúblicas vecinas del Sur –como lo creerían candorosamente los gobernantes de Latinoamérica–, ni menos aún que ella implicara para los Estados Unidos la obligación de intervenir en defensa de cualquier país del continente que fuera víctima de una agresión externa. Para los estadistas norteamericanos, la Doctrina Monroe se limitaba a anunciar la eventual intervención de la república del norte sólo en aquellos casos y en aquellas zonas del continente en lo que un interés específicamente nacional de los Estados Unidos lo exigiera. Así se apresuró a precisarlo el mismo secretario de estado Clay, quien en nota remitida al ministro norteamericano en Méjico, Joel Poinsett, le decía:

> Los Estados Unidos no han contraído ningún compromiso ni han hecho ninguna promesa a los gobiernos de Méjico o Suramérica o alguno de ellos, garantizándoles que el gobierno de los Estados Unidos no permitirá que una potencia extranjera atente contra la independencia o la forma de gobierno de esas naciones, ni se han dado instrucciones aprobando tal compromiso o garantía [29 de marzo de 1826](**21**).

Igualmente autorizados y significativos fueron los juicios del ministro de guerra de Monroe, John Calhoun, y del célebre Daniel Webster, contenidos en los discursos que ambos pronunciaron en el Congreso en 1826, discursos de los cuales extractamos los siguientes pasajes:

> Es indudablemente cierto [dijo Webster el 14 de abril de 1826], como tuve ocasión de hacerlo notar el otro día, que esta declaración [la de Monroe] debe considerarse como fundada en nuestros derechos, y que se deriva principalmente del deseo de preservarlos. No nos obliga, en todo caso, a tomar las armas a la primera indicación de sentimientos hostiles de las potencias de Europa hacia la América del Sur. Si, por ejemplo, todos los Estados europeos se hubieran negado a entrar en relaciones con los de Suramérica hasta que estos hubiesen vuelto a su antigua sumisión, tal circunstancia no habría sido causa para una intervención de nuestra parte; o si se hubiera proporcionado una expedición armada por los Aliados contra las provincias más remotas de nosotros, como Chile o Buenos Aires, nuestra inacción estaría igualmente justificada, pues la distancia de la escena de los acontecimientos habría aminorado nuestra, aprehensión del peligro, y con ella los medios para poder desarrollar eficazmente nuestra acción, poniéndonos en el caso de contentarnos con una queja. Pero muy distinto habría sido el caso, si un ejército, equipado y sostenido por las potencias europeas, hubiera desembarcado en las playas del golfo de Méjico e iniciado la guerra en nuestra inmediata vecindad (**22**).

Y Calhoun, quien intervino en las discusiones del gabinete que antecedieron al mensaje de 1823, agregó por su parte:

> Las declaraciones de Monroe no fueron sino declaraciones y nada más; declaraciones que anunciaban a las potencias del mundo que consideraríamos ciertos actos de intervención de las potencias aliadas para oprimir a las nuevas Repúblicas, como peligrosos para nuestra paz y seguridad; y que este continente, por la libertad e independencia de que gozaba, no estaba ya sujeto a la colonización por parte de las potencias europeas. En ninguna de esas declaraciones se dice una sola palabra de resistencia armada. Nada hubo de esto, y se omitió con sobrada razón. La resistencia nos correspondía a nosotros, los miembros del Congreso; a nosotros nos toca decir si ha de haber resistencia y hasta qué grado [...] Todo esto debe determinarse y decidirse de acuerdo con las circunstancias del caso. Este es el único camino aconsejado por la sabiduría. No hemos de estar sujetos a que en cada ocasión se nos citen nuestras declaraciones generales, a las que se les pueden dar todas las interpretaciones que se quiera. Hay casos de intervención en que yo apelaría a los azares de la guerra con todas sus calamidades. ¿Se me pide uno? Contestaré. Designo el caso de Cuba. Mientras Cuba permanezca en poder de España, potencia amiga, potencia a la que no tememos, la política del gobierno

será, como ha sido la política de todos los gobiernos desde que yo intervenga en política, dejar a Cuba como está, pero con el designio expreso, que espero no ver nunca realizado, de que si Cuba sale del dominio de España, no pase a otras manos sino a las nuestras [...] En la misma categoría mencionaré otro caso, el de Tejas; si hubiera sido necesario, habríamos resistido a una potencia extraña(**23**).

Estas autorizadas definiciones y el conjunto de antecedentes que hemos relatado, pintan a la Doctrina Monroe de cuerpo entero. Su propósito real, como puede apreciarse, nunca fue el de defender el continente americano, en su totalidad, de las posibles agresiones de las potencias europeas, sino impedir que las naciones de Europa se apoderaran de aquellos territorios de Hispanoamérica de los cuales ya habían proyectado adueñarse los Estados Unidos: Cuba, Puerto Rico, California, Tejas, Oregón y Panamá. La doctrina no era una consigna de libertad e independencia —como la propaganda protestante ha tratado de hacerlo creer—, sino el anuncio anticipado, hecho por los Estados Unidos, de que en el continente americano ellos —y sólo ellos— tenían la prerrogativa de consumar las agresiones y atropellos que parecían condenables, aun como simples intenciones, en las potencias europeas. Nada tiene de extraño, por tanto, que el Libertador se sintiera poco inclinado, desde temprano, a creer en el supuesto altruismo y sinceridad de la política internacional de los Estados Unidos y que tomara todas las precauciones del caso para conjurar el peligro de que las repúblicas de Hispanoamérica se encontraran un día con la sorpresa de que a nombre de la Libertad habían sido conducidas a un nuevo coloniaje, según su gráfico decir. Explicablemente fue Bolívar quien le hizo al ministro inglés Cambell, un tiempo después, la siguiente declaración: "Los Estados Unidos parecen destinados por la providencia para plagar a la América de miserias a nombre de la Libertad" (**24**).

La contrapartida de estas opiniones se encuentra en el mensaje que dirigió el vicepresidente Santander al Congreso colombiano cuando fue promulgada la Doctrina Monroe, doctrina que le mereció los siguientes juicios:

Semejante política [decía Santander] consoladora del género humano, puede valer a Colombia un aliado poderoso en el caso de que su independencia y libertad fuesen amenazadas por las potencias aliadas. El Ejecutivo, no pudiendo ser indiferente a la marcha que ha tomado la política de los Estados Unidos, se ocupa eficazmente en reducir la cuestión a puntos terminantes y decisivos (Mensaje al Congreso de 1824)(**25**).

Con cuánta razón decía el historiador mejicano Carlos Pereyra, al comentar el mito de Monroe: "Es preciso que la credulidad humana no tenga límites para que esta leyenda del monroísmo benéfico haya podido nacer y vivir durante un siglo. Los cuentos para niños nos parecen inaceptables; pero ¿no hay en la historia cuentos para hombres?"(**26**).

IV
La Liga anfictiónica como gobierno supranacional de la gran sociedad hispanoamericana

Desde que el Libertador pudo meditar con relativa calma sobre la proyectada Liga Confederal, llegó a fórmulas tentativas en esta materia, las cuales constituyen una de las manifestaciones más visibles de su genio y explican los elogios que se le han dispensado como a precursor de las organizaciones internacionales modernas. Tales elogios se prestan, sin embargo, a peligrosos confusionismos, y éstos han sido la causa de que sus panegiristas tiendan a olvidarse, con demasiada frecuencia, de que las fórmulas de cooperación propuestas por Bolívar no se inspiraban en un vacuo internacionalismo, sino que ellas eran la respuesta al problema concreto que trataba de resolver: la asociación eficaz y oportuna de las repúblicas que antes fueron colonias españolas. Sólo cuando se hace caso omiso de esta circunstancia esencial, se puede afirmar que Bolívar fue el ideólogo del amorfo y perjudicial panamericanismo de nuestra época. Nada estuvo más distante de su pensamiento y de sus propósitos. El Libertador fue el personero arrogante de la causa de unos pueblos de carne y hueso, y la Liga Confederal perpetua con que él soñaba era, una liga de las repúblicas hispanoamericanas, destinada a ser el vocero de sus intereses comunes y a permitirles "discutir [como él decía] sobre los altos intereses de la paz y de la guerra con las naciones de las tres otras partes del mundo"(**27**).

Los requisitos y modalidades institucionales que debían caracterizar la estructura de la Liga hispanoamericana, a fin de que ella permitiera la coexistencia dinámica de la soberanía política de sus estados miembros con el fortalecimiento de su unidad supranacional, se puede compendiar en las siguientes categorías, las cuales constituyen, en su conjunto, lo que podríamos denominar la armadura vertebral de la asociación perpetua ideada por el Libertador:

Primera. La Liga se integraría exclusivamente con las repúblicas que antes fueron colonias españolas, y el fundamento de su asociación sería, de acuerdo con las propias palabras de Bolívar, "la comunidad de intereses, de origen, lengua y religión". El Libertador descartaba, por tanto, la ideología panamericana, fundada en conceptos simplemente geográficos, y La liga le atribuía la misión inconfundible de representar la cultura indo-afro-española que tenía trescientos años de trabajosa elaboración en el continente. Estas premisas básicas, excluían la participación de la América sajona,

puesto que la Liga había sido proyectada para crear oportunamente un equilibrio de poder entre el Sur y el Norte y prevenir el peligro de que la gran sociedad hispanoamericana se disgregara en un piélago de republiquetas rivales en los momentos en que se estaba estructurando, en una recia unidad federal, la república continental norteamericana.

> En vano puede escudriñarse en los escritos de Bolívar [dice el tratadista norteamericano Lockey] en solicitud de una aprobación de la actitud de Colombia, Méjico y la América Central de extender la invitación [al Congreso de Panamá] a los Estados Unidos [...] Él no confiaba mucho en la protección que pudieran suministrar los Estados Unidos, ni aceptaba la preeminencia en este hemisferio, implícita en la declaración del Presidente Monroe(**28**).

A ello se debe agregar que Bolívar no se limitó a guardar un silencio hostil con respecto a la participación de los Estados Unidos en la Asamblea del Istmo, sino que se opuso categóricamente a ella y le declaró al vicepresidente Santander —vocero oficioso de la causa norteamericana— que "jamás seré de opinión de que los convidemos [a los Estados Unidos] para nuestros arreglos americanos"(**29**).

Segunda. La Liga concebida por Bolívar no se identificaba con una alianza floja y provisional, cuya vigencia estaba condicionada a la duración de la amenaza militar española, sino que ella debía tener el carácter de una asociación perpetua, única forma de que la Liga desempeñara su tarea esencial de organismo aglutinante de la hermandad histórica de las sociedades hispanoamericanas. La solución contraria, la de su transitoriedad, descartaba por anticipado las finalidades básicas del proyecto de Bolívar, las cuales tenían sus verdaderas proyecciones en el porvenir.

Tercera. La Liga debía disponer de sus propios órganos institucionales permanentes, de carácter supra-nacional, cuyas atribuciones políticas y grado de autonomía con respecto a las partes fueran suficientes para que su evolución, en el transcurso del tiempo, se efectuara en el sentido de ensanchar paulatinamente esa soberanía supranacional y no de mantener, inmovilizadas, las soberanías locales de los estados miembros. Bolívar juzgaba, por lo mismo, que la Liga Confederal debería materializarse en la existencia de una autoridad permanente, con funciones regulares y debidamente definidas por los tratados, y le atribuía la mayor importancia a que no se presentara ninguna solución de continuidad en su funcionamiento. Parece, inclusive, que él acarició la idea de constituir un órgano ejecutivo de la Liga, pero se dio cuenta, a la vez, de que esta medida podía suscitar explicables celos y rivalidades entre las repúblicas hispanoamericanas, y ello le indujo a inclinarse en favor de que el organismo directivo de la Liga —por lo menos en su etapa inicial— fuera una asamblea compuesta por los plenipotenciarios de todas las partes. Él consideraba que bien valía la pena hacer esta concesión si a cambio de ella se conseguía que la Asamblea de Plenipotenciarios tuviera carácter permanente, a fin de que los pueblos hispanoamericanos se acostumbraran a la existencia de una autoridad común, cuyas obvias ventajas los llevarían, con el tiempo,

a mejorar su estructura institucional y a ampliar las primitivas delegaciones de poder. Los organismos de gobierno de la Liga debían cumplir, en concepto del Libertador, la función aglutinadora que en el pasado desempeñó la Corona española, con la diferencia de que estos organismos permanentes no operarían ahora con el concepto de metrópoli, sino que reflejarían los intereses de los estados miembros y serían los personeros de la causa democrática y republicana que inspiró la lucha de Independencia de América.

> Nuestras Repúblicas [le diría Bolívar a Unanúe] se ligarán de tal modo que no parezcan en la calidad de naciones sino de hermanas, unidas por todos los vínculos que nos han estrechado en los siglos pasados, con la diferencia de que entonces obedecían a una sola tiranía y que ahora van a abrazar la misma libertad, con leyes diferentes y aun gobiernos diversos, pues cada pueblo será libre a su modo y disfrutará de su soberanía según la voluntad de su conciencia(**30**).

Cuarta. La Liga hispanoamericana debía tener su propia sede territorial, designada por tratados especiales, y sobre esta materia el pensamiento del Libertador experimentó, con el transcurso del tiempo, algunas variaciones de importancia. Si en los días de la *Carta de Jamaica* él juzgaba que la sede del primer Congreso de Plenipotenciarios debía ser también la sede de los organismos permanentes de la Liga, la idea fue reconsiderada cuando se enteró de las enormes dificultades con que tropezaron las tropas movilizadas por el Istmo, las cuales indicaban que la ciudad de Panamá no contaba con los recursos y las comodidades indispensables para garantizar el normal funcionamiento de la compleja maquinaria administrativa y militar de la Liga. No se opuso, sino todo lo contrario, a que el primer Congreso de Plenipotenciarios se instalara en el Istmo de Panamá, pero sí juzgó necesario considerar la posibilidad de que la sede permanente de la Liga fuera otra ciudad colombiana —como Quito o Guayaquil—, que les ofreciera mayores comodidades y servicios a los representantes de los estados miembros y estuviera localizada en los sectores centrales de Suramérica, a fin de que su influencia de sede se hiciera sentir con parecida intensidad en los extremos de la enorme masa geográfica ocupada por la gran anfictionía hispanoamericana.

Quinta. Como la consecución de los fines perseguidos por la Liga requería el constante acercamiento de las repúblicas hispanoamericanas y era preciso remover, por lo mismo, causas de fricción tan peligrosas como todas las que se derivaban de los posibles litigios fronterizos, resulta comprensible el interés que demostró el Libertador en darle plena vigencia, en los tratados constitutivos de la Liga, al principio del *uti possidetis iuris*, en virtud del cual se reconocía que las fronteras de las repúblicas hispanoamericanas eran las mismas de los antiguos virreinatos, audiencias y capitanías españolas. Ello quería decir que los cambios o rectificaciones en esta estructura tradicional de las fronteras no eran materia sujeta a la voluntad unilateral de ningún país, sino que implicaban un problema de orden común, problema que requería la institucionalización del arbitraje obligatorio de la Liga para este género de litigios o para todos aquellos que pudieran perturbar la armonía de los estados miembros.

Sexta. Con idéntico propósito y persiguiendo los mismos fines, Bolívar pensaba que los tratados constitutivos de la Liga debían obligar expresamente a las partes a no contraer alianza con países no miembros sin obtener previamente el asentimiento de la Liga. Este requisito era tanto más necesario cuanto que adquiriendo los estados signatarios, como debían adquirir, la obligación de defender conjuntamente a cualquiera de las partes que fuera amenazada o agredida por potencias extrañas a la Liga, resultó ilógico y contradictorio el aceptar que dichas partes —individualmente y sin consulta— pudieran adquirir compromisos con terceros o mezclarse en conflictos exteriores, susceptibles de comprometer a la Liga en controversias internacionales o situaciones bélicas, en cuyo origen y desarrollos no había tenido ninguna vigilancia o participación. En esta modalidad se perfila una de las más tajantes diferencias entre el pensamiento bolivariano y el actual panamericanismo, de estirpe anglosajona, y ello explica por qué el gran jurista mejicano, Antonio Gómez Robledo, hace las siguientes elementales observaciones con respecto al contraste perceptible entre los dos sistemas:

> Es deplorable, para decir lo menos [escribe], que disposiciones análogas a las transcritas [se refiere a las cláusulas aprobadas en el Congreso de Panamá siguiendo el pensamiento de Bolívar] no hayan encontrado acogida en el derecho internacional americano contemporáneo. No es de este lugar enjuiciar en sus aspectos mundiales la política exterior norteamericana en la actualidad, pero no puede menos de aparecérsenos como no muy en armonía con los principios de solidaridad continental el ver al miembro más prominente de la comunidad interamericana [los Estados Unidos] entrar en otros entendimientos regionales de tan largo alcance como el Pacto del Norte del Atlántico sin dignarse en absoluto consultar para ello a los demás miembros de la familia americana. Cualesquiera que sean los méritos o defectos de esos otros países, esta conducta plantea una de las incógnitas más tenebrosas del futuro, pues nadie sabe hoy bien a bien [ni los Estados Unidos han dado seguridad en contrario] hasta qué punto el Pacto del Atlántico podrá poner en aplicación el Pacto de Río y arrastrarnos de esta suerte a aventuras tremendas en que no siempre está en juego el específico interés continental americano(**31**).

Séptima. A fin de fortalecer los vínculos de cohesión de las repúblicas participantes en la Liga, Bolívar juzgaba necesario avanzar sin vacilaciones en el proceso de construir las bases legales de la ciudadanía hispanoamericana.

Aunque la soberanía de los estados miembros demandaba, por el momento, la reserva de ciertos derechos básicos, como los políticos, el Libertador quería ver ampliadas radicalmente las prerrogativas ciudadanas de que gozarían, en cada uno de los países signatarios, los nacionales de los demás y reducidos los requisitos y restricciones que determinaban la condición de nacional o de extranjero para los habitantes de las distintas repúblicas confederadas. El *civis hispanoamericanus* debía ser, en su concepto, la meta de una evolución política que permitiría sustituir, con el tiempo, el nacionalismo local de

los países miembros de la alianza por el gran nacionalismo hispanoamericano, que trazaría sus fronteras culturales y geográficas hacia afuera, deslindando a la gran hermandad hispanoamericana de las potencias y de las culturas que le eran verdaderamente extranjeras.

Octava. Bolívar juzgaba necesario establecer un régimen de comercio preferencial entre los países miembros de la Liga, y entendía que dicho régimen se debía fundamentar en el reconocimiento —que la Liga mantendría como doctrina irrenunciable— de la existencia de una comunidad histórica, de una solidaridad cuasi-nacional entre las naciones de Hispanoamérica, a fin de que las ventajas económicas que ellas se otorgaran mutuamente no pudieran invocarse por los países extraños para reclamar el mismo trato, en virtud de la cláusula de la nación más favorecida. Ya vimos cómo bastó el conocimiento general que se tuvo en Washington de los propósitos del Libertador, para que los Estados Unidos se hubieran apresurado a buscar la pronta celebración de convenios de comercio con las nuevas repúblicas, a fin de conjurar el peligro de que llegara a exceptuarse de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida el comercio preferencial entre las naciones de Hispanoamérica.

Novena. La Liga Confederal debía disponer, según lo deseaba el Libertador, de un poder militar propio; de una capacidad ofensiva y defensiva, que sólo le sería dable adquirir si los tratados constitutivos de la misma la dotaban de fuerzas militares, de mar y tierra, a órdenes de sus organismos directivos, es decir, de la Asamblea permanente de Plenipotenciarios. Dichas fuerzas serían el brazo armado de la Liga, el instrumento de poder que le permitiría hacer efectivo ante España, la Santa Alianza y las potencias anglosajonas, el principio bolivariano de que esta mitad del globo pertenece a quien Dios hizo nacer en su suelo.

Los contingentes militares conjuntos debían integrarse por medio de aportes de los países signatarios de la alianza, los cuales se fijarían con fundamento en la cuantía de la población o en la magnitud del territorio o en los recursos fiscales o en una combinación de estos criterios. Bolívar se inclinaba en favor de que el cómputo de los contingentes y su sostenimiento se calcularan de acuerdo con la población, pero nunca hizo capítulo especial de esta materia, y su interés se concentró en dos aspectos más vitales del problema: conseguir que la Liga dispusiera de un ejército y una marina propios y que tanto el uno como la otra obedecieran a estados mayores dependientes directamente de la Asamblea de Plenipotenciarios y no de los gobiernos de cada uno de los estados miembros. Su aspiración en esta decisiva materia no se satisfacía con el hecho teórico de que la Liga contara, en el papel, con las fuerzas militares en servicio activo en las distintas repúblicas confederadas, sino que él deseaba ver el organismo directivo de la alianza dotado de sus propios efectivos bélicos.

> El remedio paliativo a todo esto [le escribió a Santander] es el Congreso de Plenipotenciarios en el Istmo, bajo un plan vigoroso y extenso, con un ejército a sus órdenes de cien mil hombres a lo menos, mantenido por la Confederación e independiente de sus partes constitutivas [11 de marzo de 1825](**32**).

La cifra de cien mil hombres, calculada para el caso de una agresión europea en gran escala, no era la cifra que Bolívar creía indispensable para los tiempos de relativa normalidad. El general Sucre fue comisionado por el Libertador, cuando amenguó el peligro de una ofensiva general de la Santa Alianza, de efectuar los cálculos que permitirían hacer una prudente combinación entre las posibilidades financieras y humanas de los estados miembros y la necesidad que existía de dotar a la alianza anfictiónica de un poder militar efectivo, y dicho General recomendó, en memorándum destinado al Congreso de Panamá, una fuerza permanente de veinte mil hombres. En todo caso, debe reconocerse que Bolívar deseaba avanzar, por grados, hasta formas más perfectas de integración, las cuales harían posible que la defensa internacional de Hispanoamérica se delegara en los organismos militares de la Liga y que las funciones de orden público interno y de policía las desempeñaran las instituciones armadas de cada uno de los estados miembros.

Décima. Bolívar reclamaba para la alianza anfictiónica no sólo una homogeneidad cultural, representada en la participación exclusiva de las repúblicas que antes fueron colonias españolas, sino también una homogeneidad de principios políticos y de organización social. Él aspiraba a que los estados signatarios se comprometieran a conservar y defender en sus respectivos territorios las instituciones democráticas y republicanas —cuyas fórmulas concretas, desde luego, no tenían por qué ser idénticas a las ideadas por las plutocracias protestantes anglosajonas— y a abolir en Hispanoamérica la esclavitud de los negros, como a desligarse totalmente de la trata internacional de esclavos.

En estos postulados del Libertador se encuentra, en parte, el origen de los profundos desacuerdos que se presentaron desde temprano con muchos gobiernos hispanoamericanos, ya colonizados por el republicanismo esclavista de la nación norteamericana, y ellos fueron la verdadera causa de la actitud hostil e intransigente que adoptaron las potencias europeas ante el Congreso de Plenipotenciarios de Panamá. El que la Liga se perfilara, de acuerdo con el pensamiento de Bolívar, como la contrapartida democrática de la coalición conservadora del Viejo Mundo, no sólo dio origen a virulentos ataques de la prensa europea y de los gabinetes de París, San Petersburgo y Viena, sino que indujo al ministro inglés Canning a llamar a su despacho al representante de Colombia en Londres, señor Hurtado, para advertirle que el gobierno de Su Majestad no juzgaba conveniente ni deseable que las nuevas repúblicas de Hispanoamérica formaran una alianza fundada en principios populares, principios que constituían un verdadero reto para las cortes europeas. Como el vicepresidente Santander no compartía —dada su mentalidad rígidamente conservadora— esta parte esencial del pensamiento de Bolívar, nada tiene de extraño que le ordenara al señor Hurtado hacer en Londres las concesiones políticas necesarias para calmar los temores de Canning, como consta en el siguiente informe, remitido por Santander al Libertador:

En Europa [le decía] ha comenzado a alarmar la Confederación americana; el ministro Canning llamó a Hurtado para preguntarle cuál sería el objeto verdadero de ella, pues se decía que se iba a hacer una Liga contra Europa, y que se trataba de desquiciar el Imperio del Brasil para convertir a toda América en Estados populares. Hurtado le dio respuestas satisfactorias y le bosquejó el objeto de la Confederación, con lo que parece que quedó aplacada la inquietud del Ministro[...] Estos pasos me parecieron prudentes para quitar todo motivo de alarma y todo pretexto de hostilidades(**33**).

Las tensiones a que daba lugar el conflicto subyacente entre monarquía y república eran nada en comparación de las que se originaban en el cálido problema de la esclavitud de los negros, defendida por las oligarquías criollas de Hispanoamérica y de manera especial por los Estados Unidos, cuyo gobierno estaba dominado por los representantes de la oligarquía de plantadores esclavistas de los estados sureños, por la famosa dinastía virginiana, lo cual explica los recelos que inspiraba en Washington el Congreso de Panamá —tan ligado a la política abolicionista del Libertador— y la campaña que desde allí desató para persuadir a la opinión pública del continente de que las instituciones republicanas estaban amenazadas no por las ambiciones territoriales de los Estados Unidos o por la esclavitud de la raza negra, sino por las ambiciones cesaristas de Bolívar y su tendencia a establecer un gobierno personal en toda la América del Sur. A lo cual se debe agregar, como causa adicional de las crecientes fricciones, la contradicción que existía entonces entre la diplomacia norteamericana, empeñada en redondear su república con territorios e islas que pertenecieron a España o pertenecían a las naciones vecinas, y la diplomacia, igualmente definida del Libertador, que implicaba la afirmación nacionalista de que las naciones hispanoamericanas eran las herederas legítimas y universales de la totalidad de los territorios que formaron parte del imperio español en América.

Tal sería el punto focal del conflicto entre bolivarismo y monroísmo, y sus áreas de choque no sólo abarcarían los extensos territorios del norte de Méjico —California, Texas y Oregón—, territorios que sólo se podían defender de la amenaza norteamericana por la fuerza que generaba la Liga proyectada por Bolívar, sino dos islas localizadas estratégicamente —Cuba y Puerto Rico—, islas que el gobierno de Washington miraba con codicia y que Bolívar deseaba arrebatar pronto a las autoridades españolas, a fin de mantenerlas dentro de la órbita de la gran hermandad hispanoamericana.

Como el Libertador le ordenó al vicepresidente Santander preparar en Colombia las fuerzas de mar y tierra que debían efectuar, al término de la guerra en el Perú, las operaciones de invasión a Cuba, y como esas operaciones aparejaban, según las instrucciones de Bolívar, la inmediata proclamación de la libertad de los esclavos en dicha isla, se comprende la reacción contraria del gobierno norteamericano cuando se vio enfrentado a la doble y alarmante perspectiva de la emancipación de la raza negra en territorios tan cercanos a sus estados sureños y a la ocupación por fuerzas colombianas de una isla que los ideólogos del destino manifiesto consideraban

como complemento y apéndice de su república continental. Esa reacción quedó protocolizada en las instrucciones impartidas a los ministros acreditados por el gobierno de Washington en Bogotá y Méjico, señores Anderson y Poinsett, principalmente en la definición contenida en la nota que envió, en 1823, el secretario de estado John Quincy Adams al ministro norteamericano en Madrid, señor Hugo Nelson:

> Las islas de Cuba y Puerto Rico [decía Adams] son un apéndice natural del continente norteamericano en virtud de su posición local y una de ellas [Cuba] es objeto de trascendental importancia para los intereses políticos y comerciales de la Unión. Su posición, que domina el Golfo de Méjico y las Indias Occidentales; su situación media entre nuestra costa meridional y la isla de Santo Domingo; su amplia y segura bahía de La Habana, frontera de una extensa línea de nuestras costas, destituidas de esta ventaja; la naturaleza de sus productos y necesidades, que suministran las provisiones o requieren los cambios de un comercio inmensamente provechoso y mutuamente benéfico, todo esto da a la Isla, en el conjunto de nuestros intereses nacionales, una importancia con la cual no puede compararse la importancia de ningún territorio extraño y respecto de la cual es poco superior la que une a los diferentes miembros de la Unión(**34**).

Las doctrinas y pretensiones expuestas por Adams en esta nota, compartidas unánimemente por los estadistas norteamericanos, encontraron sus más fieles intérpretes y personeros en los agentes diplomáticos despachados por el Gobierno de Washington a las repúblicas del Sur, quienes consiguieron convencer al presidente mejicano Victoria y al general Santander de que renunciaran a la expedición sobre Cuba. Aunque este último no opuso resistencia ninguna a las presiones norteamericanas, tampoco dejó de darse cuenta de los móviles que las inspiraban, y así lo indica la siguiente carta dirigida por él al Libertador:

> Los Estados Unidos, y sea esto reservado para usted [le decía], se han interpuesto con este gobierno para que suspenda todo armamento contra la isla de Cuba, alegando que de otro modo pueden entorpecerse sus negociaciones con Rusia, a fin de que el Emperador incline al gobierno español a reconocernos. La verdad es que el comercio, dios de los americanos, es el que ha inspirado semejante interpretación [9 de marzo de 1826](**35**).

El siniestro Joel Poinsett en Méjico, Anderson en Bogotá y William Tudor en Lima, por sólo citar los principales, organizaron entonces una verdadera red de intrigas, cuyos hilos se movían en Washington y en la sede central de las logias del rito yorkino, intrigas que se orientaban a ofrecer toda clase de estímulos al espíritu regionalista y a las rivalidades de las distintas repúblicas hispanoamericanas, a fin de crearle constantes obstáculos a la formación de la Liga Confederal ideada por Bolívar. Dividir el Sur

mientras se unificaba el Norte, estimular el parroquialismo en las zonas meridionales del hemisferio mientras la América sajona progresaba en su inteligente proceso de aglutinamiento nacional, fue el plan maestro de los estadistas de Washington, plan que requería —como bien lo comprendieron Adams y Clay— un activo trabajo de zapa en la opinión pública de las naciones del Sur, a fin de crear el clima propicio para que sus dirigentes dejaran naufragar la histórica empresa de su integración, sustituyéndola por un negativo e interminable litigio sobre sus soberanías y libertades, dizque amenazadas por los proyectos cesaristas del general Bolívar. Y debe confesarse que esta clase de razonamientos, para infortunio de nuestros pueblos, encontró eco en las oligarquías criollas de Hispanoamérica, a diferencia de lo que sucedió en el Norte cuando los anglosajones, ya lograda su independencia, se enfrentaron a la decisiva tarea de reunir a las Trece Colonias de Inglaterra en su gran república continental. Allí sí se comprendieron las razones presentadas por los Padres Fundadores en favor de la inmediata integración política y no cayeron en el vacío, sino todo lo contrario, los argumentos luminosos presentados por Hamilton y Clay en *El Federalista*:

> Es necesario [decía Hamilton] que un hombre se halle muy absorto en especulaciones utópicas para poner en duda que si los Estados [las 13 Colonias] estuvieran completamente separados o sólo unidos en confederaciones parciales, las subdivisiones en que podrían partirse, contenderían frecuente y violentamente unas con otras [...] Esperar que pueda continuar la armonía entre varias entidades soberanas vecinas, independientes e inconexas, sería volver la cabeza al curso uniforme de los acontecimientos humanos, desafiando la experiencia acumulada a través de los siglos [...] Quizás se replique a esto que estén los Estados unidos o desunidos, habría siempre entre ellos un íntimo intercambio que produciría los mismos efectos; pero este intercambio se vería entorpecido, interrumpido y disminuido por una multiplicidad de causas. La unidad de los intereses comerciales, así como de los políticos, sólo puede conseguirse con la unidad de gobierno [...] Observaré brevemente que nuestra situación nos invita y nuestros intereses nos urgen a aspirar a un puesto predominante en el sistema de los asuntos americanos. El mundo puede ser dividido, tanto política como geográficamente, en cuatro partes, cada una con intereses bien diferenciados. Por desgracia para las otras tres, Europa con sus armas y sus negociaciones, por medio del fraude y la fuerza, ha extendido su dominio en diferente grado sobre todas ellas. África, Asia y América han sentido sucesivamente su autoridad. La superioridad mantenida tanto tiempo la ha conducido a empenacharse con el título de Señora del Mundo, y a creer que el resto del género humano ha sido creado para su beneficio. Hombres admirados como filósofos profundos, han atribuido a sus habitantes, en términos directos, una gran superioridad física, afirmando gravemente que todos los animales, y con ellos la especie humana, degeneran en América, que hasta los perros dejan de ladrar cuando respiran cierto tiempo nuestro ambiente. Los hechos han apoyado demasiado tiempo esas arrogantes pretensiones de los europeos. A nosotros corresponde reivindicar el honor de la raza humana y enseñar la moderación a ese hermano presuntuoso. La unión nos permitirá hacerlo. La desunión sumaría otra víctima a

> sus triunfos. ¡Que los americanos no consientan en ser instrumentos de la grandeza europea! ¡Que los 13 Estados, unidos en una firme e indestructible Unión, erijan juntos un gran sistema americano, superior al dominio de toda fuerza o influencia trasatlántica y capaz de imponer sus condiciones a las relaciones del Viejo y el Nuevo Mundo!(**36**).

Bolívar debía ser el blanco de todos los ataques de los agentes norteamericanos, porque bien se sabía en Washington que al minar su prestigio, se minaba también el prestigio del único hombre resuelto a impedir que en el Sur se creara el vacío de poder que constituía el requisito indispensable para el tranquilo progreso del destino manifiesto de la república continental norteamericana. Si el secretario de estado Clay calificaba a los enemigos y opositores del Libertador, en un documento oficial, de *The wise and the good* (Los sabios y los buenos)(**37**), nada tiene de extraño que sus funcionarios diplomáticos, conscientes de la amenaza que Bolívar significaba para los intereses expansionistas de su país, se creyeran autorizados a intervenir en la política interna de los países hispanoamericanos y que sobrepasaran a Clay en las manifestaciones de censura y de hostilidad al Libertador, como lo demuestra el siguiente informe, remitido al Departamento de Estado por William Tudor, representante norteamericano en Lima:

> Su ambición [la de Bolívar] [decía Tudor] conducirá a guerras interminables, y la prosperidad de estos países despoblados será detenida [...] Su odio al régimen federal, cuya existencia en cercano Estado desaprobará con la alegada imposibilidad de una República en estos países, puede después conducirlo a hostilidades contra Guatemala y Méjico, de modo que con toda su impaciente ambición militar no necesita temer que le falte ocupación para el resto de su vida. Operaciones hostiles mucho más justificadas y que la fatal ignorancia y la obstinación de España hacen inevitables, serán dirigidas previamente contra Cuba y Puerto Rico. El general Pérez [Secretario del Libertador] se me quejaba hace pocos días de que el gobierno de los Estados Unidos hubiese dilatado sus Movimientos [los de Bolívar] contra Cuba más de ocho meses; pero que tenía listos 8.000 hombres en Colombia y que su primer paso, después de la llegada de ellos [de Bolívar y de sus fuerzas militares a Colombia] sería invadir a Cuba. En conversación privada, el general Bolívar declaró recientemente que cuando hubiera arrojado a los españoles de esa isla, conduciría un ejército a España y celebraría la paz en Madrid, una de esas quijotescas extravagancias que ocasionalmente revela [...] Los choques que él recibirá de las opiniones de los Estados Unidos, relativos al camino que ha adoptado [...], servirían, si mis previsiones están bien fundadas, para irritarlo profundamente; y, como Napoleón, naturalmente, sentirá un odio secreto por aquellos cuyo patriotismo consciente es esa censura silenciosa pero perpetua para él. No sé cómo pueda manifestarse esa enemistad; pero como su principal seguridad para conciliar el partido liberal en todo el mundo se funda en la emancipación de los esclavos y en su cruel acusación de la esclavitud, es sobre este punto que concretamente puede atacarnos. No sé hasta

> dónde pueda albergar él sentimientos de hostilidad o hasta dónde pueda ésta llevarlo, pues tal materia es demasiado delicada para hacer nada más que formular la insinuación del alcance de un tema formidable, que diariamente asume aspectos más peligrosos, estando yo persuadido de que este asunto requerirá la más seria atención [24 de agosto de 1826](**38**).

Nadie se imaginaría, al leer los documentos de estos altruistas y desinteresados defensores de la Libertad y de los derechos de los pueblos, que ya en Washington estaba en marcha el plan invariable que permitiría a la república norteamericana, tan colmada de elogios por los enemigos de Simón Bolívar, apoderarse tranquilamente de Texas, California, Oregón, Filipinas, Cuba, Puerto Rico y.... ¡Panamá!, la sede del Congreso de Plenipotenciarios convocado por el Libertador para defender los intereses y la cultura de Hispanoamérica.

V

Las invitaciones al Congreso de Panamá

La oposición a la Liga hispanoamericana permaneció latente hasta el momento en que el Libertador extendió las invitaciones oficiales al Congreso del Istmo. Si esa oposición se mantuvo a la expectativa, ello se debió a las fundadas dudas que existían sobre la posibilidad de que Bolívar lograra superar los enormes obstáculos que se atravesaban en el camino de su ideal; pero las invitaciones disiparon esas dudas y tuvieron el efecto de enfrentar a los adversarios de la Liga a una realidad que ya no se podía ignorar. Así se explica la forma casi simultánea como emergieron a la superficie, en el continente y fuera de él, las críticas y resistencias que, hasta el momento, habían permanecido en la penumbra.

El epicentro inicial de tales resistencias se localizó en las propias repúblicas hispanoamericanas, a las que Simón Bolívar invitó a reunirse en Panamá. Sus patriciados dirigentes no deseaban renunciar al ejercicio de un poder político ilimitado en cada una de esas repúblicas; y de esa ambición se apersonaron como era de esperarse, sus hombres representativos. Simultáneamente se dibujaron, en el escenario internacional, los primeros indicios de la desconfianza de las grandes potencias ante la simple posibilidad de que los pueblos de Hispanoamérica se integraran en una organización federal, porque temían que esa organización, de perfeccionarse, conduciría a la formación de un nuevo equilibrio del poder en el mundo.

Así lo entendió el gobierno británico, y ello explica las preocupaciones y temores que manifestó cuando el Libertador envió las invitaciones oficiales. El Foreign Office se mostraba muy complacido de servirse del respaldo de las repúblicas hispanoamericanas en sus conflictos con la Santa Alianza o en su rivalidad con los Estados Unidos; pero no parecía igualmente dispuesto a contribuir a que desapareciera, en la América meridional, el vacío de poder que dejaba la monarquía española y que la burguesía inglesa aspiraba a llenar con sus factorías, su doctrina del libre comercio y su vanidosa creencia de que la raza anglo-sajona y sus plutocracias calvinistas estaban predestinadas por Dios para dominar y explotar a las razas, dizque inferiores, que poblaban a Suramérica, el Asia y el África.

De ahí la celeridad con que el ministro inglés George Canning, no bien se enteró de las invitaciones, llamó a su despacho al representante de Colombia en Londres, señor Hurtado, a fin de formularle muy concretas reclamaciones sobre los anunciados objetivos y fines del Congreso de Panamá. A estas reclamaciones, que Hurtado comunicó con premura al vicepresidente Santander, se contestó con las rectificaciones y concesiones que Santander, por su cuenta y riesgo, ordenó hacerle al Foreign Office, las cuales se adivinan en el informe que el vicepresidente colombiano remitió al Libertador.

> En Europa [le escribía Santander] ha comenzado a alarmar la confederación americana; el ministro Canning llamó a Hurtado para preguntarle cuál sería el objeto verdadero de ella, pues se decía que se iba a hacer una Liga contra Europa, y que se trataba de desquiciar el Imperio del Brasil para convertir a toda la América en Estados populares. Hurtado le dio respuestas satisfactorias y le bosquejó el objeto de la Confederación, con lo que parece que quedó aplacada la inquietud del Ministro. A esta fecha debe haber recibido el gobierno británico una nota nuestra relativa a la Confederación, en la que excitamos al Gabinete a que envíe un comisario como testigo, a la manera de lo que se practica en los Congresos europeos. También se ha avisado políticamente la reunión al comisionado del Emperador del Brasil en Londres. Estos pasos nos parecieron prudentes para quitar todo motivo de alarma y todo pretexto de hostilidad, y la conferencia del señor Canning con Hurtado me ha ratificado en que procedimos con discreción en el particular(**39**).

Simón Bolívar tenía plena conciencia de las trascendentales cuestiones que estaban en juego en el Congreso de Panamá, lo cual explica los tenaces esfuerzos que realizó para persuadir al vicepresidente Santander de la magnitud del proyecto y de todo lo que él significaba para el destino de los pueblos hispanoamericanos. Estos esfuerzos eran tanto más justificados cuanto que Santander, en su condición de gobernante de la república hispanoamericana que mayor influencia internacional tenía en esos momentos, debía desempeñar una tarea decisiva en la preparación y desarrollos del Congreso del Istmo. De ahí la frecuencia con que el Libertador, en su correspondencia, le hacía observaciones como las siguientes:

> Cada vez que pienso en el Congreso [le escribía el 7 de Abril de 1825] me encanto, porque la erección de un gigante no es muy común. Usted ordene que se pase por todo, con tal de que tengamos federación; que se tenga deferencia a todo lo que se exija por cualquier parte que pretenda alguna extravagancia tolerable, aunque sea por algún tiempo; quiero decir, que se conserve a todo trance la reunión federal y la apariencia de este cuerpo político. Su mera sombra nos salva del abismo o nos prolonga la existencia por lo menos.

Y en nueva comunicación le agregaba:

> Es menester que la fuerza de nuestra nación sea capaz de resistir con suceso las agresiones que pueda intentar la ambición europea; y este coloso de poder que debe oponerse a aquel otro coloso, no puede formarse sino de la unión de toda la América Meridional...

Y el 6 de enero de 1825 le decía:

> Estoy determinado a mandar los diputados del Perú al Istmo inmediatamente que sepa que Colombia quiere mandar los suyos a dar principio a la unión. No dudo que Méjico y Guatemala harán lo mismo, y aun Buenos Aires y Chile después; porque éste es específico universal. Yo insto a Ud., mi querido general para que se apresure a dar este inmenso paso. Solamente esta expectativa me retendrá en América algún tiempo, hasta que se realice el Congreso americano que, por lo menos, debe servirnos por los diez o doce años de nuestra primera infancia, aunque después se disuelva para siempre, pues tengo la idea de que nosotros podemos vivir siglos siempre que podamos llegar a la primera docena de años de nuestra niñez(**40**).

El general Santander, por desgracia, no era el personaje más indicado para cumplir la histórica función que de él esperaba el Libertador. Por su temperamento y aficiones, Santander era alérgico a cualquier idea o proyecto que significara una modificación revolucionaria de las condiciones existentes y este conservadurismo le hacía incapaz de percibir las alternativas de cambio. Su falta de imaginación, reforzada por su apego a la rutina de sus actividades oficinescas, le impedían analizar los problemas de las sociedades hispanoamericanas con criterios autóctonos y originales, y le inducían a convertir en ideología los clisés o las frases de moda y a tener una afición, casi fetichista, por el orden establecido, afición que él disfrazaba en su cacareado respeto por la Ley. Como Rivadavia, Santander no podía despojarse de sus ambiciones personales para contemplar, en la debida perspectiva histórica, el magno proyecto de Bolívar; miraba con profunda desconfianza la posibilidad de que el decisivo problema de la obtención del poder se situara en niveles de rango continental, y prefería que el Estado y la Nación descendieran a planos más acordes con su capacidad de maniobra. Acertadamente observa el general Julio Londoño: "Caracteres políticamente centrífugos como los de Páez, Santander y Fiorez, necesitan fronteras definidas, muertas, y tan cerca de la sede de su gobierno, que puedan vigilarlas de continuo con un giro de horizonte"(**41**).

Estas modalidades de la personalidad de Santander permiten comprender su conducta cuando le correspondió participar en la preparación y desarrollo del Congreso del Istmo. Como él no deseaba que la Liga proyectada fuera el gran instrumento para federar, en una unidad supra-nacional permanente, a las sociedades que antes fueron colonias españolas, optó por tomar de las ideas de Bolívar sólo

aquellos aspectos circunstanciales y transitorios, que implicaban la formación de un mecanismo defensivo contra las eventuales agresiones de la Santa Alianza. Fue su renuencia anticipada a reconocerle a la Liga la función primordial de órgano de la integración de las repúblicas de la América meridional, la que indujo a Santander a cambiar la composición exclusivamente hispanoamericana del Congreso del Istmo —como la había recomendado Bolívar—, y a buscar la asistencia a él de países completamente heterogéneos, entendiendo que la ampliación de su número y de su órbita geográfica le daría a la alianza en proyecto una mayor eficacia disuasiva frente a las posibles amenazas de la Santa Alianza.

Resulta fácil de entender, por lo mismo, la premura con que el vicepresidente colombiano le ordenó a su Ministro en Washington que invitara oficialmente a los Estados Unidos a concurrir como Estado miembro, al Congreso de Panamá, no obstante que el Libertador, desde el 21 de octubre de 1825, le había comunicado sus opiniones francamente adversas a esa invitación: "No creo [le escribió en esa fecha] que los americanos deban estar en el Congreso del Istmo". Y, en nueva comunicación, le agregó: "Jamás seré de opinión que los convidemos [a los Estados Unidos] a nuestros arreglos americanos"(**42**).

Como la invitación al gobierno de Washington se apartaba notoriamente de las ideas bien conocidas del Libertador, Santander se creyó en el caso de ofrecerle las siguientes explicaciones, en las cuales se esboza ya los antecedentes y orígenes del amorfo panamericanismo de nuestros días:

> Con respecto a los Estados Unidos [le escribía] he creído conveniente invitarlos a la augusta Asamblea de Panamá en la firme convicción de que nuestros íntimos aliados no dejarán de ver con satisfacción el tomar parte en las deliberaciones con el interés que corresponde a unos amigos tan sinceros como ilustrados. Las instrucciones que con este motivo se han impartido a nuestro enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en Washington, de que le acompaño copia, os impondrán extensamente de los principios que me han estimulado a tomar esta resolución(**43**).

Pero Santander no se contentó con invitar a los Estados Unidos, sino que procedió, en seguida, a ordenar al ministro colombiano en Londres que invitara también a la monarquía del Brasil, a los Países Bajos y a la Gran Bretaña. Con sobra de razón le haría Bolívar a don Pedro Gual, el 11 de agosto de 1826, el siguiente comentario sobre las escasas perspectivas de una Liga así concebida: "No será [le decía] más que nominal, pues un pacto con un mundo entero viene a ser nulo en realidad"(**44**).

Conviene agregar, además, que la invitación extendida al gobierno inglés fue el resultado de la curiosa manera como Santander entendió la sugerencia que le hizo Bolívar en el sentido de que estudiara la posibilidad de concertar una alianza entre la Gran Bretaña y la Liga de Naciones hispanoamericanas, si ésta

llegara a constituirse. De esta sugerencia —que exigía la previa organización de la Liga en Panamá y luego el pacto de alianza entre dos entidades definidas de poder— se prendió Santander para invitar a la Gran Bretaña a que se incorporara al Congreso. No carecen de fundamento, por lo mismo, las observaciones que sobre esta delicada cuestión le hizo el Libertador, el 17 de Febrero de 1826, al canciller colombiano Revenga:

> Estas ventajas [le decía] no disipan los temores de que esa poderosa nación sea en el futuro soberano de los Consejos y decisiones de la Asamblea; que su voz sea la más penetrante, y que su voluntad y sus intereses sean el alma de la Confederación, que no se atreverá a disgustarla por no buscar ni echarse encima un enemigo irresistible. Este es, en mi concepto, el mayor peligro que hay en mezclar a una nación tan fuerte con otras tan débiles(**45**).

En todo caso, el vicepresidente colombiano se consideró satisfecho cuando impuso sus ideas con respecto a la composición del Congreso, y de ahí en adelante sólo se preocupó por delegar en personajes de origen venezolano la total responsabilidad de lo que sucediera. Para la Cartera de Relaciones Exteriores había nombrado al señor Revenga, venezolano; y la Delegación de la Gran Colombia al Congreso de Panamá la integró con los venezolanos Pedro Gual y Briceño Méndez. Esta inusitada renuncia a todo interés regionalista presentaba marcado contraste con la conducta parcial que adoptó Santander cuando se trató, por ejemplo, de nombrar los negociadores del empréstito inglés. Entonces no quiso permitir la intervención y vigilancia de los venezolanos y quiteños en las gestiones del empréstito; y para complacer a su camarilla de especuladores granadinos dejó naufragar en el Senado el nombramiento de Revenga como Ministro en Londres y no sólo designó, en su reemplazo, al granadino Hurtado, sino que integró la comisión negociadora del empréstito con los señores Arrubla y Montoya, también granadinos. El Vicepresidente, por lo visto, tenía un concepto muy peculiar sobre el manejo de los delicados problemas que planteaba la unidad interna de la Gran Colombia, concepto que suponía, al parecer, una distribución regional entre los negocios y la diplomacia.

Veamos ahora el curso que siguieron las invitaciones extendidas oficialmente por la Cancillería colombiana. En el mes de enero de 1826 el representante de Colombia en Londres, señor Hurtado, dirigió la respectiva nota al ministro Canning, en cuyo texto le solicitaba al gobierno británico que se hiciera representar en el Congreso de Plenipotenciarios, y le explicaba detalladamente que el propósito exclusivo del mismo era formar una alianza defensiva contra España —y sus posibles aliados— y en manera alguna inmiscuirse "en cuestiones constitucionales, ni ejercer sobre la administración interna de los nuevos Estados una influencia que todos ellos resistirían" (**46**). A esta solicitud, que implicaba para la Gran Bretaña desligarse de su red de compromisos en Europa

y renunciar a la aparente neutralidad que guardaba en el conflicto entre España y sus antiguos dominios, contestó Canning el 23 de enero, en los siguientes términos:

> El suscrito ha presentado la mencionada nota a la consideración del Rey, su Augusto Soberano, quien le ha ordenado comunicar al señor Hurtado, para que éste a su turno informe a su gobierno, que Su Majestad aprecia debidamente los sentimientos de confianza expresados por los Estados americanos hacia el gobierno de Su Majestad, a que ha hecho referencia el señor Hurtado, y que se ocupará en seguida en considerar lo conveniente a fin de mandar un comisionado a que se haga presente durante la Asamblea de Plenipotenciarios. El comisionado de Su Majestad en Panamá no tomará parte, en manera alguna, en las deliberaciones de los países americanos, recientemente nacidos a la vida independiente, y al propio tiempo que velará por los intereses de la Gran Bretaña en sus relaciones con aquellos Estados, coadyuvará, cuando se solicite su ayuda, a las deliberaciones de la Asamblea, en tanto que esa ayuda sea compatible con la posición neutral en que la Gran Bretaña está colocada respecto a las relaciones de aquellos países americanos y España, y hará evidente, por cuantos medios estén a su alcance, el vehemente deseo que anima a su gobierno de mantener la armonía entre los diferentes Estados de América, de establecer la paz, si fuere posible, entre estos países y España y de conservar la tranquilidad general que debe existir entre el Antiguo y el Nuevo Mundo(**47**).

Como puede deducirse de los términos de esta comunicación el gobierno británico no sólo rehusaba la investidura de Estado miembro del Congreso, sino que se anticipaba a reafirmar su política de neutralidad en la lucha armada entre España y sus dominios americanos. En cuanto a su vehemente deseo de contribuir, como lo decía Canning, a que se llegara a un satisfactorio acuerdo entre las partes beligerantes, tal deseo se circunscribía, como se descubrió en Panamá, a conseguir que las repúblicas hispanoamericanas le pagaran una cuantiosa suma de dinero a la antigua Metrópoli, como precio por el reconocimiento de la Independencia, suma que destinaría España a cancelar la deuda contraída con Francia por concepto de los gastos efectuados en la famosa expedición de los cien mil hijos de San Luis.

De índole muy semejante era el juego del Foreign Office en el conflicto entre Portugal y su dominio americano del Brasil, y en este conflicto invocó Canning, también, una supuesta neutralidad para conseguir ventajas comerciales exorbitantes y simultáneas en Lisboa y en Río de Janeiro. Como el Foreign Office tenía un interés evidente en lograr que la República de Colombia le sirviera de instrumento para dar un paso más en el sentido de reafirmar la independencia del Imperio brasileño, sin que apareciera Inglaterra en una actitud hostil frente a la metrópoli portuguesa, resultan comprensibles los esfuerzos realizados por Canning para obtener que la Cancillería colombiana invitara a la monarquía del Brasil al Congreso de Panamá. Aunque el vicepresidente Santander no ignoraba las incursiones efectuadas por tropas brasileras en las provincias de Mojos y Chiquitos, ni las materias

que constituían el tema de disputa de las trascendentales conferencias que entonces adelantaba el Libertador en Potosí, no vaciló en complacer a Canning y autorizó a Hurtado para que siguiera el procedimiento expedito de invitar al gobierno imperial del Brasil por medio de una nota entregada a su representante en Londres, el caballero de Gameira y Pessoa. En estas gestiones intervino constantemente el Foreign Office y al oficio de invitación del ministro colombiano respondió Gameira, el 30 de octubre de 1825, en los siguientes términos:

> La política del Emperador, tan deferente y generosa como es, estará siempre pronta a contribuir al reposo, dicha y gloria de América, y tan pronto como la negociación relativa al reconocimiento del Imperio se haya concluido honrosamente en Río de Janeiro, enviará un Plenipotenciario al Congreso para tomar parte en las deliberaciones de interés general, que sean compatibles con la estricta neutralidad que guarda entre los Estados beligerantes de América y España. Tal es, señor, la respuesta que estoy encargado de daros, agregando que el Emperador aprecia la amistad del gobierno colombiano y que se hará un placer de cultivarla(**48**).

Conviene que nos ocupemos ahora de la conducta seguida por las cancillerías de algunos países americanos cuya presencia en la Asamblea del Istmo deseaba Bolívar sinceramente, porque su población, su historia y cultura armonizaban bien con los objetivos esenciales de la proyectada Liga de Naciones hispanoamericanas. Cuando la invitación del Libertador se conoció en Buenos Aires y ella hizo inevitable un pronunciamiento sobre la posible concurrencia de la Argentina al Congreso de Plenipotenciarios, el jefe del gobierno bonaerense, general Las Heras, se vio en la difícil disyuntiva de escoger entre la necesidad que tenía la República rioplatense de conseguir el apoyo militar del Libertador para recobrar la Banda Oriental —usurpada por el Imperio del Brasil—, a cuyo efecto se adelantaban las negociaciones del Potosí, y la política aislacionista y hostil a todo compromiso de índole hispanoamericana, de que fue personero Rivadavia en 1823. Como Las Heras y sus consejeros se dieron cuenta de que sería muy poco probable que el Libertador accediera a prestar la ayuda militar solicitada si el gobierno argentino respondía a la invitación del Congreso con una categórica y desobligante negativa, optaron por darle largas al asunto y por tomar una serie de medidas equívocas, con las cuales pretendían satisfacer a los grupos plutocráticos de Buenos Aires —opuestos a la asistencia de la Argentina al Congreso de Panamá—, sin descartar abiertamente la posible asistencia de los plenipotenciarios del Río de la Plata a la Asamblea del Istmo. Nada distinto quería decir el mensaje dirigido por Las Heras al Congreso Constituyente, en el cual advertía que:

> las razones que indujeron a la anterior administración [la de Martín Rodríguez y Rivadavia] a negar su asentimiento a la proposición no habían perdido nada de su fuerza por posteriores acontecimientos, aunque no juzgaba conveniente en las

presentes circunstancias aparecer en un estado de positiva contradicción con las otras Repúblicas americanas(**49**).

En concordancia con esta política, deliberadamente confusa, se hicieron circular rumores, que nunca se confirmaban, sobre el nombramiento de tales o cuales personajes en la calidad de plenipotenciarios, sin que ello fuera óbice, desde luego, para que el mismo gobierno ordenara publicar profusamente un extenso opúsculo titulado: *Razones del gobierno de Buenos Aires para no concurrir al Congreso de Panamá*. A fin de que nuestros lectores puedan apreciar hasta dónde el gobierno de Las Heras actuaba como un simple continuador de la política de Rivadavia —no obstante los esfuerzos que realizaba para ocultarlo—, vamos a transcribir algunos apartes del mencionado opúsculo, cuya inspiración oficial estaba fuera de toda duda.

> Hemos demostrado [decía] que la idea de establecer una autoridad suprema o sublime que regle los negocios más importantes entre los Estados del Nuevo Mundo, es bajo todos los aspectos peligrosa, y no sería extraño que llegara a ser el germen de guerras destructoras entre pueblos que tanto necesitan del sosiego de la paz. Por consiguiente, si este es el objeto grande y principal de la reunión de un Congreso americano en Panamá, nosotros creemos que la República de las Provincias Unidas del Río de la Plata debe resistirse franca y firmemente a concurrir a él por medio de sus Plenipotenciarios[....] Nosotros no podemos desconocer que habrá sin duda alguna, puntos de interés general que convendría arreglar en un Tratado común en que interviniesen Plenipotenciarios de todos los Estados, lo que equivaldría a lo que hoy se llama Congreso Americano. Pero aun esto, que en otras circunstancias podría aparecer conveniente, en las presentes sería peligroso.
>
> La influencia que tendría en las deliberaciones la República de Colombia, o sin que ella la ejerza de hecho, la sola aptitud que le han dado los sucesos para poderla ejercer, bastaría para inspirar celos y hacer que se mirase con prevención el ajuste más racional, el pacto más benéfico, el tratado en que se estableciesen con más escrupulosa igualdad los derechos y los deberes de todos los Estados de la Liga. Esta idea nos asusta y nos hace mirar con horror el proyecto de celebrar tan temprano un tratado común entre Estados que bajo diferentes aspectos, no pueden, sin imprudencia, comprometerse en semejante pacto(**50**).

Tal era la coartada histórica de que se valdría la plutocracia porteña que oprimía al gran pueblo argentino, para privarlo del derecho de enviar sus representantes, como sucedió al gran Congreso de Plenipotenciarios de Hispanoamérica.

En Santiago la invitación no corrió con mejor suerte. Para contentar a la poderosa aristocracia frondista que derribó a 0'Higgins, el gobierno del general Ramón Freyre le opuso todo género de obstáculos a la posible concurrencia de

Chile al Congreso de Panamá y se negó obstinadamente a nombrar los plenipotenciarios, alegando como pretexto la falta de una autoridad legislativa que sancione esta medida. El argumento era cierto en cuanto que el Poder Legislativo no estaba reunido, pero su insinceridad resultaba tanto mas manifiesta cuando que el mismo gobierno que lo invocaba no permitía la reunión de ese Poder Legislativo. Freyre, por lo demás, no se satisfizo con impedir el envío de los plenipotenciarios chilenos a Panamá, sino que procedió, en seguida, a convertirse en el socio de la política antibolivariana del gobierno de Buenos Aires negociando con ese gobierno un Tratado de Alianza ofensiva y defensiva, cuyo obvio sentido era el de constituir en el extremo austral del continente una fuerza adversa y contraria a la que se pretendía organizar en Panamá.

> Nuevas comunicaciones [refiere el historiador chileno Rivas Vicuña] fueron enviadas a la Cancillería chilena por los representantes del Perú y Colombia, y la respuesta fue un nuevo reconocimiento de la importancia del Congreso de Panamá, lamentando el Ministro don Ventura Blanco Encalada que la falta de Poder Legislativo le hiciera imposible designar los delegados. Los gobiernos de hecho que se sucedían en Santiago pudieron prescindir de las formalidades que invocaban, como lo hacían para otros asuntos de mayor gravedad, y si así no procedieron fue ciertamente porque sus designios eran los de abstenerse de la concurrencia a una reunión que daría mayores prestigios a la autoridad moral del Libertador [...] En el fondo de estas reticencias, estaban obrando los programas de las provincias argentinas para la solución de sus propios problemas. El general argentino Ignacio Alvarez Thomas y el ministro chileno Manuel José Gandarillas negociaban un pacto de alianza perpetua en sostén de su independencia contra cualquier otra nación [...] Las influencias de la negociación privaron a Chile de figurar en el primer Congreso estructurador del solidarismo continental que no era una ilusión de hombres distinguidos, como dice el historiador Barros Arana, sino la clara visión de una realidad que el desarrollo de la cultura continental hará cada día más vigorosa(**51**).

El debate sobre la posible asistencia de Méjico al Congreso de Panamá coincidió con la fase final de la agresiva pugna entre el canciller Alamán y el ministro norteamericano Poinsett, y en esta pugna fue notoria la influencia de las discrepancias originadas en las negociaciones del Tratado de Comercio con los Estados Unidos. Sujeto el presidente mejicano a las dobles presiones del partido de Alamán y de las logias yorkinas, hubo de aceptar que Méjico abogara por la invitación de los Estados Unidos al Congreso, a fin de dar gusto a los grupos de opinión que se esforzaban por halagar al ministro Poinsett, y de convenir también en que se convidara a la monarquía conservadora del Brasil. Esta última medida fue exigida por el canciller mejicano como contraprecio de la invitación extendida a la república norteamericana. Alamán no tuvo tiempo, en todo caso, de influir en los desarrollos del Congreso de Panamá porque su agria controversia con Poinsett y la eficacísima oposición de los prosélitos de las logias

yorkinas, indujeron al presidente mejicano Victoria a prescindir de sus servicios como Canciller, por considerar que las resistencias que él suscitaba en importantes sectores de la opinión pública eran un lastre demasiado pesado para el gobierno. Afortunadamente la caída de Alamán no condujo al abandono, por la Cancillería mejicana, de los aspectos más positivos de su política hispanoamericanista; y quien le sucedió en la Cartera de Relaciones Exteriores, Espinosa da los Monteros, se apresuró a designar los plenipotenciarios de Méjico a la Asamblea del Istmo y ratificó los compromisos adquiridos por ese país en el Tratado Santa María-Alamán.

La trascendencia de estas medidas en manera alguna se aminoraba por la circunstancia de que Espinosa de los Monteros insistió, como lo había hecho su antecesor, en que la sede de los organismos permanentes de la liga no fuera una ciudad colombiana sino algún punto en el estado de Yucatán(**52**).

La participación en el Congreso del Istmo de las llamadas Provincias Unidas de Centro América —actuales repúblicas de Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua—, se decidió en el Tratado celebrado en Bogotá entre don Pedro Molina, ministro de la Federación Centroamericana, y el señor Gual, poco antes de que éste se retirara de la Cancillería para viajar a Panamá. El Tratado, semejante a los que negociaron Mosquera y Santa María en el Perú y Méjico, obligaba a las partes a contraer una alianza de carácter perpetuo, como a enviar sus plenipotenciarios al Istmo; y la única dificultad, digna de mencionarse, que se presentó en el curso de las negociaciones fue la referente a la sede del Congreso, porque Centroamérica deseaba sustituir a Panamá por Guatemala, aspiración a la que renunció el señor Molina en reconocimiento de la validez de los argumentos presentados por Gual en favor del Istmo.

Sólo en las apariencias se podía considerar que el caso del Perú, por la circunstancia de hallarse el Libertador encargado del mando de dicha República, no ofrecía complicaciones peculiarísimas. Esta circunstancia era mucho menos favorable de lo que a primera vista parecía, porque ya empezaban a manifestarse en Lima, los primeros síntomas de una sorda reacción contra la política hispanoamericanista del Libertador, reacción que era el resultado de la manera gradual como la aristocracia terrateniente del Perú estaba recobrando la influencia que perdió en los meses anteriores a Ayacucho. Como a los agentes de esa aristocracia les quedaba difícil defender desembozadamente sus pretensiones sociales y económicas, acudían ahora al cómodo expediente de disfrazar sus aspiraciones con un improvisado nacionalismo de signo anticolombiano y antibolivariano, a fin de buscar en la opinión pública el respaldo que jamás les hubiera otorgado si dejan conocer al desnudo los verdaderos móviles que inspiraban su conducta. De ofrecerle una inesperada e involuntaria cooperación al progreso de este tapujo de la peruanidad se encargó el propio Bolívar, quien ofendido por las dudas y rumores que se hacían circular en Lima y Arequipa sobre sus intenciones, reaccionó en el sentido de transferir al Consejo de Gobierno, compuesto en su totalidad por eminentes personalidades peruanas, todas aquellas facultades cuyo ejercicio se podía prestar a que le acusaran de indebidas preferencias con Colombia. Los motivos concretos de esta

actitud constan en la carta que, el 28 de julio de 1825, envió Bolívar al presidente del Consejo de Gobierno del Perú:

> No quiero [le decía a Unanúe] que ningún colombiano tenga la menor influencia en los negocios del Perú, pues en su tierra de usted, Arequipa, me han puesto un pasquín llamándome monstruo que debe devorar a los peruanos, porque yo los quiero subyugar(**53**).

Esa delegación de poderes tuvo los caracteres más radicales en el campo de las relaciones diplomáticas, puesto que el Libertador no quiso intervenir en la redacción de las instrucciones destinadas a los representantes del Perú en el Congreso de Panamá, por comprender que las directrices de esas instrucciones aparejaban la decisión de temas tan delicados como el *uti possidetis iuris*, las cuotas de los contingentes de la alianza, el señalamiento de los criterios que se utilizarían para calcular esas cuotas, la sede permanente de la Liga, etc., materias en las cuales no deseaba Bolívar imponer sus ideas a la Cancillería de Lima, para que no se pudiera sospechar siquiera que él había favorecido los intereses de Colombia a costa de los del Perú. Este hecho, desfavorable como fue para el buen éxito de la Asamblea del Istmo, sirve para demostrar el carácter infundado e injusto de los cargos que suelen formularle a Bolívar los historiadores al servicio de la aristocracia peruana.

Nos corresponde ahora ocuparnos de la manera como fue recibida, por sus beneficiarios, la medida política más discutible que tomó la Cancillería colombiana al hacer las convocatorias del Congreso de Panamá: la invitación extendida a los Estados Unidos en América. El señor Gual se plegó, es verdad, a las directrices del vicepresidente Santander en esta materia, pero no dejó de percatarse, a la vez, de que un cambio tan drástico en las conocidas opiniones del Libertador sólo se podía justificar si se conseguía la ventaja de quitarle a la Doctrina Monroe su carácter de declaración unilateral de un gobierno americano, para convertirla en compromiso de índole continental, de manera que su efectividad y las circunstancias en que ella se podía aplicar fueran decididas no por los Estados Unidos sino por todos los países del hemisferio americano. Gual comenzó a acariciar esta idea desde 1824, cuando estaban negociándose los tratados preparatorios del Congreso del Istmo; y ello explica por qué le ordenó al ministro colombiano en Washington formularle al Departamento de Estado las preguntas que así constan en la nota enviada por el señor Salazar al secretario de estado John Quincy Adams:

> ¿De qué manera piensa el gobierno de Estados Unidos resistir por su parte cualquier intervención de la Santa Alianza con el propósito de sojuzgar las nuevas Repúblicas o de inmiscuirse en sus formas de gobierno; si hará un tratado de Alianza con la República de Colombia para salvar a América en general de las calamidades de un sistema despótico; y, por último si el gobierno de Washington califica de intervención extranjera el empleo

de las fuerzas españolas contra América en el momento en que España está ocupada por un ejército francés [los cien mil hijos de San Luis] y su gobierno bajo la influencia de Francia y sus aliados?(**54**).

A estas inteligentes indagaciones respondió Adams que los Estados Unidos "no podrán oponerse a ellas [las amenazas de Francia y la Santa Alianza] por la fuerza de las armas, sin ponerse previamente de acuerdo con las potencias europeas cuyos intereses y principios permitirían obtener una cooperación efectiva" (55). A pesar del carácter desalentador de la respuesta, Gual persistió en vincular la asistencia de la república norteamericana al Congreso del Istmo "a la adopción de medidas para hacer eficaz la declaración del Presidente de los Estados Unidos" —o sea la Doctrina Monroe— y la circunstancia notoria de que sus esfuerzos, y los del ministro colombiano en Washington, se hubieran estrellado con negativas rotundas en todas las oportunidades en que trataron de proponer un régimen que regulara, en forma multilateral, los compromisos de la Doctrina Monroe, nos aproxima al problema de fondo planteado por esa doctrina a las repúblicas hispanoamericanas.

Los principios genéricos de esa doctrina fueron expuestos en el mensaje de 1823, pero las directrices de su práctica concreta fueron el resultado de los compromisos a que se llegó en el curso de la trascendental controversia entre su principal inspirador, John Quincy Adams, y el presidente de la Cámara de Representantes, Henry Clay. Esta controversia no versó sobre las aspiraciones expansionistas y hegemónicas de los Estados Unidos en el continente americano, en las cuales ambos estaban de acuerdo, sino que en ella se trató de establecer si el mejor medio para alcanzar el triunfo de esas aspiraciones era una diplomacia rígidamente aislacionista —como la recomendada el mensaje de despedida de Jorge Washington—, o una política de permanentes contactos y de activa intervención diplomática en Hispanoamérica, con la cual se debía conjurar el peligro de que en ella primaran influencias distintas de las de Washington o progresaran formas de colaboración cultural y económica, capaces de construir en el porvenir, un serio obstáculo para el imperialismo norteamericano. Adams juzgaba que los Estados Unidos estaban autorizados, en razón de su destino manifiesto, para adueñarse de todos aquellos territorios e islas —como Texas, California, Oregón, Cuba, Puerto Rico y Panamá—, que constituían un complemento indispensable, en su concepto, a la república continental norteamericana, pero se oponía tenazmente a cualquier género de alianzas o de vinculaciones duraderas con las repúblicas hispanoamericanas, porque él sentía un marcado menosprecio —como buen puritano— por la cultura española y los hábitos de pensamiento y de conducta que España dejó impresos en sus antiguos dominios de América.

No he dudado nunca [le escribía Adams a Clay en 1824] que el resultado final de su actual lucha [la lucha de las repúblicas hispanoamericanas] será su completa

independencia de España. Es igualmente claro que nuestro deber es abstenernos de intervenir en la contienda. El principio de neutralidad con respecto a todas las guerras extranjeras es, en mi opinión, fundamental para la continuación de nuestras libertades y nuestra Unión. Mientras estén luchando por su independencia, yo les deseo éxito; pero no he visto aún ninguna probabilidad, ni la veo ahora, de que establezcan instituciones de gobiernos libres o liberales. No es probable que con su ejemplo fomenten el espíritu de libertad o de orden. Carecen de los requisitos más elementales de un gobierno bueno y libre. El poder arbitrario, militar y eclesiástico, está impreso en la educación, en sus hábitos y en todas sus instituciones. La disención civil parece latir en todos sus principios elementales. La guerra y la destrucción mutua parecen existir en todos los miembros de su organización moral, política o material. No espero ningún resultado benéfico para este país de cualesquiera relaciones, políticas o comerciales, que podamos tener con ello. De la comunión entre nuestras instituciones y las suyas no veo que pueda resultar ninguna ventaja para nuestro país. Ni parece existir tampoco ninguna inclinación en ellos a aprender ninguna lección política de nosotros[...]El tiempo tendrá que decir quién de los dos está en lo cierto; pero yo reconozco con la mayor candidez que hasta ahora no ha ocurrido nada que debilite en mi espíritu la opinión que he mantenido sobre este asunto desde el principio(**56**).

La prolija argumentación de Adams se explica porque su contendor pensaba lo contrario. Clay era un hombre desvinculado intelectualmente de la dinastía virginiana y muy reticente en su adhesión a la política aislacionista recomendada por Jorge Washington. Desde época temprana defendió la necesidad de que los Estados Unidos reconocieran la independencia de las repúblicas hispanoamericanas antes de que lo hiciera Inglaterra, y él fue el autor de uno de los primeros proyectos de Liga panamericana, como lo observa LocKey. "Deberíamos [escribía Clay] convertirnos en el centro de un sistema que constituya el foco de reunión de la sabiduría humana contra el despotismo del Viejo Mundo[…]Seamos real y verdaderamente americanos, y situémonos a la cabeza del sistema americano"(**57**). Clay tuvo el mérito, entre los grandes estadistas de su país, de haber comprendido tempranamente la importancia de establecer una estrecha aleación entre el monroísmo y el panamericanismo y de haber puesto en tela de juicio con sus penetrantes críticas, la eficacia del menosprecio olímpico que profesaba Adams a los pueblos hispanoamericanos. Él entendió que la política imperialista de los Estados Unidos, en cuyos objetivos esenciales estaba de acuerdo con Adams, necesitaba de métodos de infiltración más sutiles, de técnicas más refinadas, y que el proceso de independencia y la organización institucional de las repúblicas del Sur debían ser permeados y dirigidos por la ideología norteamericana, lo cual explica su impaciencia por conseguir que los Estados Unidos tomaran la iniciativa en la organización del sistema panamericano.

> La tendencia panamericana [dice con acierto Gómez Robledo] no se esboza en aquellos años sino donde era natural que eso sucediera, o sea en los Estados Unidos. Allí también hubo, aunque no en tanto número como en la América española, proyectos de unión continental; pero cumple advertir desde luego que hay en todos ellos una nota característica que los distingue de los proyectos hispanoamericanos, pues en tanto que todos estos, sin excepción, presuponían como cosa evidente la perfecta igualdad jurídica entre los agremiados, es visible en aquellos, por el contrario, la tendencia a hacer del gobierno norteamericano, en una o en otra forma el centro invariable del sistema continental, como puede apreciarse en los dos proyectos de que habla Lockey, debidos a Thornton y a Clay(**58**).

La circunstancia de que Adams y Clay figuraran como los aspirantes principales a la sucesión de Monroe en la Presidencia, hizo inevitable que sus discrepancias se convirtieran en materia de controversia en el curso del debate electoral; y si en los comicios obtuvo la victoria quien contaba con la plena confianza de la aristocracia virginiana, o sea Adams, los brillantes argumentos de su contendor tuvieron enorme resonancia, y ello se tradujo en el nombramiento de Clay como secretario de estado del presidente Adams. La reunión del Congreso de Plenipotenciarios de Panamá se iba a cumplir, por tanto, en los momentos en que el manejo de las relaciones exteriores de los Estados Unidos estaba a cargo de los dos personajes más ligados a la formulación y desarrollos complementarios de la Doctrina Monroe.

Como los términos empleados en 1824 por el canciller colombiano Gual para invitar a la república norteamericana al Congreso del Istmo, indicaban el interés que se tenía de precisar los alcances de esa doctrina y de someter sus posibles aplicaciones a un régimen de compromisos multilaterales, Adams declaró a sus ministros que él consideraba inconveniente concurrir a un Congreso en el cual los Estados Unidos se verían precisados, posiblemente, a delegar en una asamblea internacional el ejercicio de un instrumento privativo de la diplomacia norteamericana, como la Doctrina Monroe, y a poner a merced de la voluntad de otros estados la facultad de decidir en qué momento y en cuáles circunstancias los Estados Unidos deberían repeler con las armas las posibles agresiones europeas en territorio continental. Aunque Clay no discrepaba sustantivamente de esta premisa, la preocupación que entonces le embargaba ante la eventualidad de que en Panamá se organizara una Liga sin el concurso y contra los intereses de los Estados Unidos, le indujo a sugerir, como fórmula de compromiso, que se adoptara la invitación de la Cancillería colombiana pero se le impartieran instrucciones a los delegados norteamericanos en el sentido de oponerse a cualquier proyecto que implicara la organización de una Liga americana o consejo representativo de ella y a toda estipulación o compromiso que pudiera despojar a la Doctrina Monroe de su carácter unilateral. Esta fórmula fue aceptada por Adams, porque ella dejaba a

salvo sus reservas y prejuicios, y Clay procedió a preparar las instrucciones para los plenipotenciarios de su país, ordenándoles en ellas que se anticiparan a proponer una simple declaración contra las posibles intervenciones de Europa en el continente, declaración en la cual se debía dejar en completa libertad a los países signatarios para resolver, en cada caso, si a sus intereses convenía repeler con las armas tales intervenciones, y hacer constar que no se otorgaba ninguna garantía a las fronteras vigentes de las distintas repúblicas americanas, a fin de que los Estados Unidos dispusieran de libertad completa para apoderarse de aquellos territorios de sus vecinos que consideraban como complemento indispensable de su república continental.

> El presidente [escribió Clay en sus instrucciones] desea que propongan ustedes una declaración conjunta de los distintos Estados americanos, cada uno sin embargo, actuando por y obligándose sólo a sí mismo, en el sentido de que no permitirán en lo sucesivo el establecimiento de ninguna nueva colonia europea dentro de sus respectivos territorios. No tenemos la intención de obligar a las partes que puedan concurrir en esta Declaración a que defiendan las fronteras particulares que cualquiera de ellas pueda reclamar, ni proponemos que las partes se comprometan a una resistencia común contra cualquier futuro intento de implantar una nueva colonia europea [...] Se rechaza, por tanto, toda pretensión de establecer un Consejo Anfictiónico, que trate de abrogarse facultades para decidir controversias entre los distintos Estados americanos o arreglar su conducta; pues tales establecimientos, si en otro tiempo pudieron convenir a unos Estados [los griegos] que reunidos todos no ocupaban tanto territorio como la menor de las naciones americanas, no podrían en los tiempos actuales encargarse de conducir los diversos y complicados intereses de tan vasto continente. Pero aun cuando fuese de desear la creación de semejante cuerpo, los Estados Unidos no podrían asentir a su establecimiento sin alterar su actual Constitución; y aunque en los periódicos se ha sugerido esta idea, asociándola con el congreso que se va a tener [en Panamá], no es de esperarse que ninguno de los Estados la proponga y sostenga(**59**).

A pesar de estas minuciosas precauciones, la política de Clay fue recibida con visible hostilidad en el Congreso norteamericano, donde los representantes de los estados sureños y de la aristocracia virginiana se opusieron denodadamente a que los Estados Unidos participaran en una asamblea internacional que pretendía, como la del Istmo, constituir una alianza militar, libertar a las islas de Cuba y Puerto Rico y proponer medidas efectivas para abolir la esclavitud de los negros. Así se explican las graves dificultades a que hubo de enfrentarse Clay cuando trató de escoger a los plenipotenciarios de los Estados Unidos y de obtener la aprobación por el Congreso, de su nombramiento y de la partida destinada a los viáticos. Las personas seleccionadas por Clay, después de

que el famoso financista Albert Galíantin se excusó de aceptar, fueron los señores John Sergeant, prestigioso abogado de Filadelfia y ex-miembro del Congreso norteamericano, y Richard Anderson, quien actuaba entonces como ministro de los Estados Unidos en Bogotá.

Cuando tales nombramientos fueron sometidos por el Ejecutivo a la aprobación del Senado, surgieron los contratiempos y acaloradas disputas que demorarían la instancia de la ratificación y a cuyos desarrollos se refiere, en los siguientes términos, el internacionalista colombiano Raimundo Rivas:

> La invitación a los Estados Unidos [dice] motivó numerosos y sugestivos incidentes [...] El gobierno de Washington deseaba que hubiese un acuerdo previo entre los Estados respecto de los asuntos que debían ser tratados, y aceptó dicha invitación para que sus delegados asistiesen y tomasen parte en las deliberaciones, sobre la base de que ellas fueran compatibles con la neutralidad que su país estaba resuelto a no quebrantar. Luego [en marzo 26 de 1826] pidió al Congreso la aprobación del nombramiento de los Plenipotenciarios designados, señores R. C. Anderson, Ministro en Bogotá, y John Sergeant. Al discutirse en el Senado la cuestión, se vio claro que el problema de la esclavitud dominaba el debate ya que los partidarios de la combatida institución declararon sin rodeos que veían un peligro tanto en el Congreso de Panamá como en el proyecto de Colombia y Méjico de independizar las Antillas españolas, tema este indicado por el Libertador como uno de los principales en que debía ocuparse la Asamblea del Istmo [...] La ley por la cual se aprobaba el envío de Plenipotenciarios al Congreso de Panamá y se apropiaban los fondos respectivos pasó al fin con una leve mayoría en el Senado [marzo 14 de 1826] y en la Cámara, después de haber aprobado [abril 18] una moción en el sentido de que los Estados Unidos no debían estar representados en Panamá(**60**).

VI
El Congreso y los tratados de Panamá

Desde los días finales del año de 1825, comenzaron a llegar a Panamá los delegados a la Gran Asamblea del Istmo, convocada por el Libertador Simón Bolívar. El 11 de diciembre arribaron don Pedro Gual y Pedro Briceño Méndez, representantes de la Gran Colombia, y allí se reunieron a sus colegas del Perú, Manuel de Vidaurre y José María Pando, quienes se encontraban ya en Panamá. Temiendo razonablemente que el resto de las delegaciones se demoraría, los plenipotenciarios del Perú y Colombia decidieron efectuar un cambio informal de ideas sobre la estructura y alcance de la Liga proyectada, y ello dio motivo a que se pusieran en evidencia importantes discrepancias entre Vidaurre y Gual. Tales discrepancias fueron causadas no sólo por la rivalidad personal que ya se dibujaba entre los dos plenipotenciarios, puesto que ambos aspiraban a ser las figuras centrales del Congreso, sino muy especialmente por sus opiniones discordes sobre la magnitud de las delegaciones de soberanía que debían hacerse a los organismos de la Liga.

El señor Gual, siguiendo las instrucciones del vicepresidente Santander, deseaba ver formalizada en Panamá una Liga abierta a todos los países del hemisferio occidental, cuya estructura no implicara limitación alguna para la soberanía absoluta de los estados miembros y cuyos organismos operativos se redujeran a cumplir las misiones específicas que las partes, por unanimidad, les asignaran en cada situación concreta. En cambio Vidaurre, quien se había separado recientemente de Bolívar en el Perú y estaba, por lo mismo, más empapado en sus ideas, se inclinaba en favor de hacerles importantes delegaciones de soberanía a los organismos de la Liga, a fin de constituir en ellos un núcleo de poder supra-nacional capaz de absorber, gradualmente, muchas de las funciones estatales de los países miembros, en materias militares, comerciales y diplomáticas y de actuar como polo de aglutinamiento de la gran sociedad hispanoamericana. A esta discrepancia de fondo, que agrió no poco las relaciones personales entre Gual y Vidaurre, se refiere el historiador norteamericano Harold A. Bierk, en los siguientes términos:

> Los delegados de Colombia no estaban de acuerdo con las proposiciones de Vidaurre, quien amplió tanto el alcance de la Confederación que se veía amenazada la

soberanía de sus miembros. Muchas de las cláusulas eran opuestas a las leyes colombianas. Pando negó tener parte en ellas, y que estuvieran ajustadas a las instrucciones peruanas(**61**).

A tales desavenencias se sumaron como factores que debían exasperar más los ánimos, los rigores del clima en Panamá y las incomodidades que, para su alojamiento, encontraron los delegados, con el agravante de que las autoridades del Istmo ninguna gestión hicieron en el sentido de facilitarles la solución de los problemas cotidianos. Ello hizo doblemente enojosa la espera, la cual se prolongó hasta el 18 de Marzo, fecha en la que llegaron a Panamá los delegados de Centroamérica, señores Pedro Molina y Antonio Larrazábal. Días después, el 2 de Abril, se les reunió el señor Manuel Pérez Tudela, nombrado a última hora por la Cancillería peruana para sustituir a Pando, a quien se iba a designar —según se dijo— ministro de Relaciones Exteriores de esa República. En todo caso, este cambio no sólo fue de personas sino que él implicó un viraje espectacular en la conducta de los delegados del Perú. La causa involuntaria de tal viraje fue la previsión del Libertador, en Lima, de dejar al Consejo de Gobierno peruano en completa libertad para dirigir la política exterior e impartir las instrucciones a los plenipotenciarios peruanos en Panamá. Este gesto de Bolívar sólo sirvió para que la Cancillería peruana procediera a modificar, a última hora, su posición inicial de amplia cooperación hispanoamericanista y a adoptar una actitud cicatera y de regateo desconfiado, en la que sólo se otorgaba importancia a las posibles disputas de frontera con Colombia y se descartaba, por anticipado, la conveniencia y necesidad de la Liga. El mismo señor Gual, quien tenía —como ya lo vimos— ideas nada revolucionarias y audaces con respecto a las delegaciones de soberanía que convenía hacer a los organismos de la Liga, no pudo menos de advertir el carácter negativo y funesto de las nuevas instrucciones que trajo Pérez Tudela a Panamá, y así lo comunicó a la cancillería colombiana:

El 5 de abril [le decía] estuvo el señor Pérez Tudela en unión de su compañero, el señor Vidaurre a correspondemos la visita que le hicimos el día anterior. En el curso de la conversación que entablamos con este motivo, observamos que el señor Vidaurre comenzaba a expresarse de una manera muy diferente a la que había usado antes, sobre los objetos y duración de la Asamblea americana [...] No dejará, Vuestra Señoría de sorprenderse al saber que el resultado de esta conversación fue, según nos pareció, descubrir:

1. Que el Perú no deseaba contraer más que una alianza defensiva con los Estados Americanos.
2. Que el contingente del Perú será en tropas o dinero, en proporción a su población.

3. Que si este contingente consiste en tropas, éstas no podrán internarse en Colombia, particularmente, más allá de nuestros departamentos en el Pacífico o más allá del río Mayo.

4.Que este contingente será siempre en dinero, cuando se trate de concurrir a la defensa de Méjico, la América Central y toda aquella parte de Colombia que esté fuera de la que se ha hablado arriba.

5. Que el Perú no se presta, por consiguiente, al establecimiento de una marina federal.

6. Que no se presta tampoco a celebrar tratados de comercio, mientras su Congreso no dicte las bases.

…Es preciso confesar que semejantes alteraciones en la conducta de un gobierno que debe su existencia y su vida al de Colombia, nos ha desalentado en extremo. Ellas han destruido completamente las bases de nuestras operaciones, que consistían en la perfecta unanimidad de principios y de sentimientos entre los plenipotenciarios de aquella República y la nuestra. Prevemos, por tanto, dificultades insuperables en el curso de estas negociaciones, dimanadas principalmente de consideraciones locales, de egoísmo, de recelos y desconfianzas pueriles inherentes a nuestro antiguo estado colonial(**62**).

Entre los días primero y cinco de Junio llegaron a Panamá los observadores acreditados por los gobiernos de la Gran Bretaña y los Países Bajos y los plenipotenciarios de Méjico, señores José Santos Michelena y José Domínguez. Como las noticias que se tenían con respecto a la posible concurrencia de los Estados Unidos a la Asamblea del Istmo eran muy confusas y existían serias dudas de que la nueva República de Bolivia, que estaba en proceso de constituirse, pudiera acreditar a tiempo sus representantes, los delegados restantes resolvieron dar comienzo a las labores oficiales del Congreso. Después de la respectiva calificación de las credenciales, se fijó la precedencia por orden alfabético, y en cuanto a la Presidencia del Congreso se optó porque ella se turnara entre las delegaciones. Infortunadamente no se consideró necesaria la elaboración de actas regulares de las sesiones, probablemente por el deseo de algunas delegaciones de no dejar constancia de sus puntos de vista; y ello sólo ha dejado a los historiadores, como fuente para reconstruir las labores del Congreso, los informes de los plenipotenciarios a sus respectivos gobiernos. El 22 de Junio de 1826, a las 11 de la mañana, en la Sala Capitular de Panamá, se efectuó la instalación del Congreso de Plenipotenciarios. Después de una ceremonia pública sencilla, los representantes de los países acreditados dieron comienzo a sus deliberaciones en recinto cerrado, mientras en la población

panameña crecían las expectativas por los posibles resultados de aquella histórica reunión.

Por desgracia para el destino de Hispanoamérica esas expectativas no correspondían a la modesta realidad que comenzó a dibujarse, desde el primer momento, en el recinto de las deliberaciones. Si el señor Gual había parecido tímido en sus ideas frente a los planteamientos iniciales de Vidaurre, al comenzar los debates fue fácil descubrir que él resultaba excesivamente avanzado para sus colegas, los cuales sólo parecían preocupados por apuntalar la soberanía e independencia de los estados miembros de la liga proyectada, por reducir los alcances de la misma a una asociación transitoria y puramente defensiva y por rechazar toda idea que implicara la institucionalización de una autoridad supra-nacional permanente, como la que deseaba el Libertador y a la cual se había referido cuando dijo: "La autoridad sublime que dirija la política de nuestros Gobiernos".

El rápido alineamiento de las delegaciones en favor de unas fórmulas que le restaban toda eficacia a la Liga proyectada, explica el pesimismo que se adueñó del señor Gual y su significativa resolución de prescindir de toda iniciativa en la presentación de fórmulas, a fin de acallar los visibles recelos que inspiraba la delegación colombiana y de tratar, más bien, de mejorar los proyectos sugeridos por sus colegas, como se lo comunicó a la Cancillería de Bogotá en el siguiente informe:

> Deseando evitar [le decía] los entorpecimientos que podría producir aquella rivalidad en el curso de la negociación, nos abstuvimos de presentar el contraproyecto nosotros mismos y procuramos que él dimanase de las demás Legaciones juntas, tomando como proyecto los artículos de los Ministros peruanos, que en realidad no tenían este carácter ni en la forma ni en substancia(**63**).

Resulta evidente que Gual a causa de su desaliento renunció desde el principio a debatir con franqueza las soluciones que Bolívar juzgaba indispensables para el éxito de una verdadera Liga de Naciones hispanoamericanas y que sus empeños se redujeron a buscar la asociación de los países asistentes al Congreso por un tratado que presentara al menos, las apariencias de una organización colectiva, a fin de evitar el escándalo internacional de un fracaso total de la Asamblea del Istmo.

Mal podemos, pues, sorprendernos de los precarios resultados prácticos a que se llegó cuando los plenipotenciarios, en las sesiones de los días finales de junio y de principios de julio, trataron de concretar en fórmulas escritas los tres problemas fundamentales de la Liga, los cuales pueden resumirse así:

Primero. La naturaleza y duración de ella.

Segundo. La extensión de las atribuciones que se les delegarían a sus organismos operativos.

Tercero. La cuantía y forma de mando de las fuerzas militares y navales que se pondrían a órdenes de la Liga.

Con respecto al primer tema, el cual implicaba una definición sobre la naturaleza de la asociación confederal proyectada se consiguió un avance notable, porque el carácter puramente teórico de esta definición no se prestó a serias objeciones y se pudo obtener que en el Tratado final, en su artículo l°, se dijera:

> Artículo 1°. Las repúblicas de Colombia, Centroamérica, Perú, y Estados Unidos Mexicanos, se ligan y confederan mutuamente en paz y en guerra, y contraen para ello un pacto perpetuo de amistad firme e inviolable y de unión íntima y estrecha con todas y cada una de las dichas partes(**64**).

El problema que se planteaba a continuación era el de conseguir que de ese pacto perpetuo de amistad firme e inviolable y de unión íntima y estrecha se pasara a la constitución de unos mecanismos eficaces para traducir en realidades esa unión íntima. Ello nos conduce al segundo tema, o sea a la extensión de las atribuciones que debían delegarse en los organismos de la Liga. Y fue en esta materia, en la cual los problemas dejaban de ser teóricos e implicaban delegaciones concretas de soberanía de las partes, donde surgieron todas las resistencias de los delegados que representaban a las celosas soberanías de las nuevas repúblicas. De ahí la facilidad con que se descartó la posible institucionalización de un organismo supranacional que funcionara permanentemente y estuviera dotado de amplias facultades jurisdiccionales.

A fin de conseguir algo en este sentido, el señor Gual se vio precisado a aceptar transacciones que desfiguraban profundamente la estructura confederal soñada por Bolívar, y fue así como se convino en crear, como organismo representantivo de la Liga, una Asamblea General de Plenipotenciarios, siempre que su funcionamiento no fuera permanente y que sus atribuciones tuvieran un carácter tan limitado, que ellas no implicaran restricción ninguna de la soberanía de las partes confederadas. El resultado de estas transacciones quedó consignado en los artículos 11 y 13 del Tratado de Panamá, los cuales decían:

> Artículo 11. Deseando las partes contratantes hacer cada vez más fuertes e indisolubles los vínculos y relaciones fraternales por medio de conferencias frecuentes y amistosas, han convenido y convienen en formar cada dos años, en tiempos de paz, y cada uno durante la presente y demás guerras comunes, una Asamblea General compuesta de dos Ministros Plenipotenciarios por cada parte, los cuales serán debidamente autorizados con los plenos poderes necesarios. El lugar y tiempo de la reunión, la forma y orden de las sesiones se expresan y arreglan en convenio separado de esta misma fecha.

> Artículo 13. Los objetos principales de la Asamblea de Ministros plenipotenciarios de las potencias confederadas son:

Primero. Negociar y concluir, entre las potencias que representa, todos aquellos tratados, convenciones y demás actos que pongan sus relaciones recíprocas en un pie mutuamente agradable y satisfactorio.
Segundo. Contribuir al mantenimiento de una paz y amistad inalterables entre las potencias confederadas, sirviéndoles de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete de los tratados y convenciones públicas que hayan concluido en la misma Asamblea cuando sobre su inteligencia ocurra alguna duda y de conciliador en sus disputas y diferencias.

Tercera. Procurar la conciliación y mediación entre una o más de las potencias aliadas o entre estas con una o más potencias extrañas a la Confederación, que estén amenazadas de un rompimiento o empeñadas en guerra por quejas o injurias, daños graves u otras causas.

Cuarto. Ajustar y concluir durante las guerras comunes de las partes contratantes con una o muchas potencias extrañas a la confederación, todos aquellos tratados de alianza, concierto, subsidios y contingentes que aceleren su terminación(**65**).

Esta Asamblea General, cuyas facultades se reducían a arreglar litigios entre las partes y a servirles de consejo en sus desavenencias, era un sustituto bien pobre de la autoridad supra-nacional permanente que deseaba Bolívar, la cual requería atribuciones políticas, financieras, militares y diplomáticas en escala suficiente para que su evolución, en el transcurso del tiempo, se efectuara en el sentido de ensanchar paulatinamente el organismo supra-nacional y formar así el núcleo expansivo del futuro gobierno de la gran sociedad hispanoamericana.

Pero ni aun el modestísimo cuadro de las funciones asignadas a la Asamblea General, en los artículos citados, se desarrolló hasta sus consecuencias lógicas. Si el papel fundamental de la asamblea era el de actuar como una especie de árbitro en los litigios y desavenencias de las partes, lo natural era otorgarle a ese arbitraje el carácter de instancia obligatoria. Ni este modesto avance se pudo lograr, porque en el arbitraje iba envuelta la explosiva cuestión de las fronteras territoriales y de los cambios que, desde 1810, se habían efectuado en la antigua división territorial de la Colonia, apuntalada teóricamente por la adhesión de los gobiernos al principio del *uti possidetis iuris*. Explicablemente las nuevas repúblicas, que tenían entre sí reclamaciones sobre territorios, no deseaban someter tales disputas a las contingencias de un arbitraje obligatorio de la Liga, y siempre que el tema se trató en Panamá se hicieron visibles los antagonismos entre los plenipotenciarios. Para aminorar el impacto de esos antagonismos ni siquiera fue bastante el que se propusiera y aprobara un artículo mediante el cual las

partes se garantizaban mutuamente la integridad de sus territorios, y ello permite comprender la causa del siguiente informe, remitido por el delegado Briceño Méndez a la Cancillería colombiana:

> Se creyó cortar de este modo [decía] las grandes dificultades que ocurrían cada vez que, por desgracia, era necesario utilizar la palabra límites. A esta sola voz variaban de aspecto todas las discusiones. Al ver que ella sola bastaba para convertir en serias y acaloradas las conferencias en que regularmente reinaba la sangre fría, la moderación, la fraternidad y la franqueza más admirables, podría decirse que ella ejercía sobre la Asamblea una influencia mágica e irresistible. La Legación del Centro aducía al instante sus derechos sobre la provincia de Chiapas contra Méjico y sobre la Costa de Mosquitos contra Colombia. La del Perú protestaba que ella no podía hablar una sola palabra sobre la materia, porque su gobierno se lo había expresamente reservado. La de Méjico sostenía viva y firmemente la incorporación de Chiapas, y aun llegó a anunciar que tal vez el Congreso [el de Méjico] había decretado ya la posesión del cantón de aquella provincia, que habían permanecido en la unión del Centro(**66**).

Particularmente el Perú se mostraba poco dispuesto, en razón de las disputas fronterizas que tenía con sus vecinos del Norte y del Sur, a convenir en que el arbitraje obligatorio fuera el procedimiento regular para dirimir los litigios de fronteras; y sus voceros en la Asamblea de Panamá consiguieron a la postre que se estableciera la siguiente estipulación en el Artículo 16 del Tratado:

> Artículo 16. Las partes contratantes se obligan y comprometen solemnemente a transigir amigablemente entre sí todas las diferencias que en el día existan o puedan existir entre algunas de ellas; y en caso de no terminarse, se llevarán con preferencia a toda vía de hecho para procurar su conciliación, al juicio de la Asamblea, cuya decisión no será obligatoria si dichas potencias no se hubiesen convenido explícitamente en que lo sea.

Pero esto no fue todo. Dominada la mayoría de las delegaciones por la obsesión de reducir al mínimo las delegaciones de soberanía a los organismos de la Liga, incorporaron al Tratado el Artículo 28, destinado a reafirmar inequívocamente la absoluta independencia de los estados miembros en el manejo de sus relaciones exteriores con las potencias extrañas a la confederación. Dicho artículo decía:

> Artículo 28. Las repúblicas de Colombia, Perú y Estados Unidos de Méjico, al identificar tan fuerte y poderosamente sus principios e intereses en paz y en guerra, declaran formalmente que el presente Tratado de unión, liga y confederación perpetua, no interrumpe ni interrumpirá de modo alguno el ejercicio de la

> soberanía de cada una de ellas, con respecto a sus relaciones exteriores con las demás potencias extrañas a esta confederación, en cuanto no se opongan al tenor y letra de dicho tratado.

Esta estipulación se llevaba de calle uno de los objetivos fundamentales que perseguía el Libertador: el de uniformar la política internacional de Hispanoamérica frente a las grandes potencias de la época y en particular a los Estados Unidos de América. Por eso resulta difícil evitar que la rememoración de estos tristes sucesos traiga a la memoria la siguiente observación de Rufino Blanco Fombona: “Los pueblos que ayer se mostraron celosos de que la América nuestra obedeciese a un Congreso internacional nuestro, son los que primero concurren a ponerse bajo la hegemonía de la otra América”(**67**).

Los anteriores resultados explican, sin dificultades, la naturaleza de las soluciones a que se llegó en el tercer tema o sea, en la cuestión atinente a las fuerzas militares y navales que debían aportar los miembros de la Liga proyectada. Empeñados los plenipotenciarios en evitar toda estipulación que implicara dotar de poderes efectivos a los organismos de la Liga, mal podían convenir en la concepción que el Libertador definió, el 11 de marzo de 1825, en los siguientes términos:

> El remedio paliativo a todo eso es el Congreso de plenipotenciarios en el Istmo, bajo un plan vigoroso y extenso, con un ejército a sus órdenes de cien mil hombres a lo menos, mantenido por la confederación e independiente de sus partes constitutivas(**68**).

Es verdad que todos los delegados aceptaban la necesidad de alguna forma de cooperación militar, en razón de los temores que entonces se tenían sobre posibles intentos de reconquista por parte de España, con la ayuda de la Santa Alianza; pero este acuerdo no se extendía, desde luego, hasta aceptar que los organismos de la Liga dispusieran, como lo deseaba Bolívar, de fuerzas militares y navales permanentes mantenidas por la Confederación e independientes de sus partes constitutivas. Para la mayoría de los plenipotenciarios resultaba claro que, de institucionalizarse esta importante delegación de poderes, se fortalecería extraordinariamente el organismo supra-nacional a costa de la soberanía de las partes, y por ello prefirieron el sistema de fijar —sobre la base de la población— los contingentes militares que los países miembros debían aportar en el caso exclusivo de un conflicto bélico, pero dejando bien establecido que tales contingentes sólo se prestarían en ese caso, lo que descartaba la formación de un ejército permanente de la Liga y disponiendo, además que el mando de dichos contingentes, cuando llegara la eventualidad de prestarlos, lo tendría el país que fuera objeto de la agresión exterior que se deseaba repeler, lo cual excluía la idea de un mando supra-nacional de las fuerzas confederadas.

Para el efecto de calcular los contingentes armados se utilizaron los censos de población más recientes, los cuales daban las siguientes cifras:

Países	Habitantes
Méjico……………………….	6.500.000
Colombia………………………	3.000.000
Centroamérica.........…………	1.300.000
Perú………………………….	1.000.000

Prorrateada la contribución de las partes, con base en estas cifras, el aporte de cada una de ellas y el mando eventual de las fuerzas militares así constituidas se determinaron en los artículos 1° y 4° de la Convención de Contingentes, los cuales decían:

Artículo 1°. Las partes contratantes se obligan y comprometen a levantar y mantener, en pie efectivo y completo de guerra, un ejército de sesenta mil hombres (60.000) de infantería y caballería en esta proporción: la República de Colombia, quince mil doscientos cincuenta (15.250); la de Centroamérica, seis mil setecientos cincuenta (6.750); la del Perú, cinco mil doscientos cincuenta (5.250); y los Estados Unidos Mexicanos, treinta y dos mil setecientos cincuenta (32.750). La décima parte de estos contingentes será de caballería.

Artículo 4º. Los contingentes de tropas se pondrán, llegado el caso de obrar en defensa de alguna de las partes contratantes, bajo la dirección y órdenes del gobierno que van a auxiliar; bien entendido que los cuerpos auxiliares han de conservar bajo sus Jefes naturales la organización, ordenanza y disciplina del país a que pertenecen(**69**).

Con respecto a las fuerzas navales se logró un sorprendente progreso, en virtud de la creencia que entonces se tenía de que el poder marítimo influía, en grado menor que las fuerzas terrestres, sobre la soberanía de los estados. Por eso el Congreso, después de fijar los aportes navales de acuerdo con la población, creó una comisión encargada de la dirección y mando de la flota confederal, estableció su sede en la plaza de Cartagena y dispuso la constitución de un fondo común, con aportes financieros de las partes, para, el mantenimiento de dicha flota. Tales preceptos están consignados en los artículos 15 y 16 del Convenio de Conciertos y en los artículos 13, 14 y 17 de la Convención de Contingentes, los que respectivamente dicen:

Artículo 15. Siendo el objeto de esta parte del Concierto ganar la superioridad marítima sobre el enemigo común actual se ha convenido en que la Marina confederal se componga de 3 navíos del porte de 70 hasta 80 cañones; 10 fragatas de 44 hasta 64 cañones; 8 corbetas de 24 hasta 34 cañones; 6 bergantines de 20 hasta 24 cañones; y 1 goleta de 10 a 12 cañones; apreciados estos buques por su término, por sus portes

dados a razón de setecientos mil pesos un navío, cuatrocientos veinte mil pesos una fragata, doscientos mil pesos una corbeta y noventa mil un bergantín. Artículo 16.— En consecuencia, cada una de las potencias que forman la marina del Atlántico llenará los contingentes que le han señalado en la convención, con los buques siguientes: Colombia, un navío de 74 a 80 cañones, dos fragatas de a 74 cañones y dos de 44 cañones; Centroamérica una fragata de 44 a 64 cañones, una corbeta de 24 a 34 cañones y dos bergantines de 20 a 24 cañones; los Estados Unidos Mexicanos, dos navíos de 70 a 80 cañones, dos fragatas de 64 cañones, otras dos de a 44 cañones, seis corbetas de 24 a 34 cañones, tres bergantines de 20 a 24 cañones.

Artículo 13. Una comisión, compuesta de tres miembros nombrados, uno por el gobierno de la República de Colombia, otro por el de la República de Centroamérica y otro por el de los Estados Unidos Mexicanos, se encargarán de la dirección y mando de la fuerza naval que debe establecerse en el mar Atlántico, con facultades de un Jefe Militar superior, o mayores si dichos gobiernos lo estimaren conveniente para realizar los grandes objetos en que se ha convenido.

Artículo 14. Los miembros de la Comisión directiva de las fuerzas navales de la Confederación serán nombrados por los respectivos gobiernos veinte días después de la ratificación de la citada, convención y se reunirán a la mayor brevedad posible por primera vez en la plaza de Cartagena, donde fijarán su residencia o la variarán a cualquier otro lugar que esté bajo la jurisdicción de alguna de las tres potencias que los han constituido, según lo crean conveniente para el mayor éxito de las operaciones que emprendan y facilidad de comunicaciones con los gobiernos de quienes depende.

Artículo 17. Los reparos que necesite la Marina federal por averías de guerra o mar serán hechos indistintamente por cuenta de la misma Confederación, con un fondo que al efecto se distribuirá entre las partes contratantes, con proporción a sus respectivos contingentes y se pondrá a disposición de la Comisión directiva, y para que dicha Comisión tenga desde luego algún fondo disponible con qué ocurrir a los primeros y más prontos reparos que se ofrezcan, se le entregará, desde que se reúna, la suma de trescientos mil pesos, completándose como sigue: la República de Colombia, ochenta y cinco mil setecientos catorce pesos fuertes; la República de Centroamérica, treinta y siete mil cuarenta y siete pesos fuertes(**70**).

No sobra decir que el progreso alcanzado en las estipulaciones atinentes a la Marina de la Liga, tuvo un carácter puramente excepcional. En el Congreso predominaba la tendencia a reducir el alcance de las delegaciones de soberanía; y ello explica por ejemplo, las resistencias adicionales que encontró el señor Gual siempre que trató de incorporar, al temario de las deliberaciones, materias tan decisivas como las referentes al comercio entre las partes y entre

ellas y las naciones extranjeras o a la formulación de un Derecho Internacional hispanoamericano que "definiera entre las naciones de este continente [como él lo decía] los principios controvertidos del Derecho Público". Lo mismo se puede decir de la valiosa iniciativa de una Unión Aduanera hispanoamericana, por la cual tantos esfuerzos realizó el canciller de Méjico, don Lucas Alamán, y sobre la que insistió don Pedro Gual en Panamá. Ni siquiera las muy modestas pretensiones del plenipotenciario colombiano en el sentido de fijar "normas generales para aclarar convenientemente los derechos y prerrogativas de los cónsules y vice-cónsules extranjeros" fueron consideradas pertinentes, y en el Congreso privó el criterio de que toda la extensa y decisiva gama de los problemas del comercio se aplazara para discutirla en el futuro. Como ya don Lucas Alamán no inspiraba la política de la Cancillería mejicana, puesto que había sido removido de su cargo por las intrigas del ministro norteamericano Joel Poinsett, su política quedó huérfana en el Istmo y los esfuerzos que en este sentido realizó el señor Gual encontraron la oposición de los plenipotenciarios mejicanos, con explicaciones cuyo carácter confuso indicaba la lucha que se libraba entonces en las esferas oficiales de ese país, las cuales oscilaban entre la gran política hispanoamericana de Alamán y las presiones de que eran objeto por parte de los Estados Unidos y de la Gran Bretaña, interesados por igual en estorbar toda forma de colaboración económica en Hispanoamérica. Con sobra de razón dice el tratadista Pedro A. Zubieta:

> Entre los artículos que en dicha conferencia presentó la delegación colombiana, el 2° y el 3° establecían la libertad de tráfico y comercio terrestre y marítimo entre los confederados; el 4° y el 5° atribuían a la Asamblea General el derecho de resolver definitivamente en juicio de conciliación todas las diferencias de los confederados, y el 6° fijaba en Panamá la residencia de la Asamblea. [...] La delegación mejicana adujo como razón para no aceptar los artículos 2° y 3°, presentados por los colombianos, el hecho de no estar autorizados por su gobierno para tratar los asuntos relativos al comercio en forma tan general y extensa como se pretendía(**71**).

También fueron objeto de consideración en el Congreso del Istmo, dada la insistente solicitud del Libertador, el problema de la libertad de los esclavos negros y su famoso proyecto de una expedición conjunta de Colombia y Méjico para libertar, del dominio español, la isla de Cuba. A esta última iniciativa se le dio un entierro disimulado en Panamá, porque las presiones de los representantes diplomáticos de los Estados Unidos en Bogotá y en Méjico ya habían logrado que dichos gobiernos abandonaran la idea. Así se apuntó una espectacular victoria la diplomacia norteamericana, cuyo objetivo era mantener a Cuba en poder de la España decadente hasta tanto que la república sajona estuviera lista para adueñarse de la codiciada isla antillana. De ahí el cinismo con que el secretario de estado Van Buren le dio,

en nota del 2 de Octubre de 1829, la siguiente explicación de la conducta norteamericana a su Ministro en España, señor Van Ness:

> Contemplando [le decía] con mirada celosa estos últimos restos del poder español en América, estos dos estados [Colombia y Méjico] unieron en una ocasión sus fuerzas y levantaron su brazo para descargar un golpe, que de haber tenido éxito habría acabado para siempre con la influencia española en esta región del globo, pero ese golpe fué detenido principalmente por la oportuna intervención de este Gobierno, el cual con un espíritu amistoso hacia España y por el interés del comercio general, la asistió de este modo a fin de preservar para su Majestad Católica estas inapreciables porciones de sus posesiones coloniales(**72**).

Con respecto al problema de la esclavitud, Bolívar deseaba que en el Congreso se hiciera un pronunciamiento que comprometiera a los países signatarios a tomar medidas, en sus respectivas legislaciones, para ponerle pronto término a la ominosa institución. Sus deseos tropezaron, sin embargo, con los poderosos intereses vinculados al sistema esclavista en los países representados en Panamá y particularmente con la oposición de los Estados Unidos, cuyos agentes no economizaban esfuerzos para generalizar la idea de que la abolición inmediata de la esclavitud sólo podía conducir a que se repitieran, en escala continental, las depredaciones y matanzas de blancos a que dio origen la rebelión de los esclavos de Haití y Santodomingo. Por eso en Panamá no se logró otro progreso que el de coincidir con la política de la Gran Bretaña, que pragmáticamente había reducido su lucha contra la esclavitud a tratar de cegar las fuentes que la alimentaban, condenando el tráfico de esclavos y buscando la celebración de tratados internacionales que permitieran la requisa y captura de los barcos que efectuaban ese tráfico. Sólo este tipo de providencias, airosamente defendidas por el observador británico en el Istmo, contaron en el asentimiento de la mayoría de las delegaciones; y ellas quedaron estipuladas en el Artículo 27 del Tratado, el cual decía:

> Artículo 27. Las partes contratantes se obligan y comprometen a cooperar a la completa abolición y extirpación del tráfico de esclavos de África, manteniendo sus actuales prohibiciones de semejante tráfico en toda su fuerza y vigor; y para lograr desde ahora tan saludable obra, conviene además declarar como declaran entre sí de la manera más solemne y positiva, a los traficantes de esclavos, con sus buques cargados de estos y procedentes de las costas de África bajo el pabellón de las dichas partes contratantes, incursos en el crimen de piratería, bajo las condiciones que se especificarán después en una convención especial(**73**).

Pueden citarse, además, como muestras de un relativo avance en la dirección adecuada, las fórmulas convenidas en el Tratado con respecto a los derechos y prerrogativas de que gozarían, respectivamente, los ciudadanos de los países

signatarios. La materia fue regulada en los artículos 22 y 23 del Tratado, cuyos textos disponían:

Artículo 22. Los ciudadanos de cada una de las partes contratantes gozarán de los derechos y prerrogativas de ciudadanos de la República en que residan, desde que manifestado su deseo de adquirir esta calidad ante las autoridades competentes conforme a la Ley de cada una de las potencias aliadas, presten juramento de fidelidad a la Constitución del país que adoptan; y como tales ciudadanos podrán obtener todos los empleos y distinciones a que tienen derecho los demás ciudadanos, exceptuando siempre aquellos que las reglas fundamentales reservaren a los naturales y sujetándose para la opción de los demás, a tiempo de residencia y requisitos que exijan las leyes particulares de cada potencia.

Artículo 23. Si un ciudadano o ciudadanos de una República aliada prefieren permanecer en el territorio de otra, conservando siempre su carácter de ciudadano del país de su nacimiento o de su adopción, dicho ciudadano o ciudadanos gozarán igualmente, en cualquiera de las partes contratantes en que residan, de todos los derechos y prerrogativas de naturales del país, en cuanto se refiera a la administración de justicia y a la protección correspondiente en sus personas, bienes y propiedades; y por consiguiente no les será prohibido bajo pretexto alguno el ejercicio de su profesión u ocupación, ni el disponer entre vivos o por última voluntad, de sus bienes, muebles o inmuebles, como mejor les parezca, sujetándose en todos los casos a las cargas y leyes a que lo estuvieran los naturales del territorio en que se hallaren(**74**).

Sería una equivocación, sin embargo, atribuir de manera exclusiva a los regionalismos lugareños el carácter limitadísimo y la falta de vuelo histórico que distinguió los compromisos pactados en Panamá. A la acción de esos regionalismos se debe agregar, como factor decisivo y siempre presente en los debates de la asamblea anfictiónica, el temor que inspiraban el supuesto poder militar de Colombia y el prestigio internacional del Libertador.

La influencia que tendría en las deliberaciones la República de Colombia [había dicho el gobierno de Buenos Aires] o sin que ella la ejerza de hecho, la sola aptitud que le han dado los sucesos para poderla ejercer, bastaría para inspirar celos y hacer que se mirase con prevención el ajuste más racional, el pacto más benéfico, el tratado que estableciese con la más escrupulosa igualdad los deberes y los derechos de todos los Estados de la Liga.

Esta opinión, por desgracia, no era exclusiva del grupo plutocrático que dominaba en Buenos Aires, bajo la dirección de Rivadavia. La compartían, en mayor o menor grado, los mismos gobiernos que habían acreditado sus representantes en Panamá; y ello explica el memorándum que a la Cancillería remitió el señor Gual, en el cual hacía

referencia a la especie que insistentemente circulaba "de que la Asamblea deberá propender a la creación de una autoridad tutelar soberana sobre toda la América antes española y que el Libertador de Colombia aspiraba a este puesto eminente"(**75**).

Como Bolívar conocía estos rumbos, prescindió de la idea que el 7 de abril de 1825 le había comunicado al vicepresidente Santander en los siguientes términos: "Yo pienso ir al lugar de la reunión de este Congreso, luego que se haya verificado, a darle algunas de mis ideas que tengo en reserva"(**76**).

En lugar de visitar a Panamá, Bolívar se dirigió a La Paz y Chuquisaca, a fin de atender a las cuestiones atinentes a la organización de la nueva República de Bolivia; y en Lima dejó un Consejo de Gobierno, formado por peruanos eminentes e investido de la plenitud de las atribuciones para decidir todo lo referente a la política exterior del Perú y a la conducta que debían seguir sus plenipotenciarios en el Istmo.

Esta delicadeza del Libertador explica por qué fueron los delegados del Perú, un país cuya presidencia titular tenía Bolívar, los que más se distinguieron en la búsqueda de fórmulas que se distanciaban notoriamente de las ideas del gran hombre, y por qué el vicepresidente de Colombia, otro país cuya primera magistratura tenía titularmente el Libertador, gozó también de una completa autonomía para tratar de darle al Congreso, como lo hizo, una composición panamericana y para impartirles a los delegados colombianos unas instrucciones que, en muchos aspectos eran contrarias a las recomendaciones y deseos de Bolívar. No le faltaba razón al general Heres cuando, desde Lima, le hacía las siguientes observaciones al Gran Mariscal de Ayacucho:

> Veo [le decía] que cuatro hombres reunidos en Panamá no se entienden porque los del Perú chocan entre sí, y porque todos tienen instrucciones de su Gobierno opuestas a sus anteriores formales y positivos compromisos y a las bases mismas de la federación americana. ¿Y cuándo sucede esto? Cuando el Libertador conserva íntegra su influencia en el Perú, Bolivia y Colombia, y cuando su poder se deja sentir desde el fiel a los extremos de la balanza(**77**).

La discreción y delicadeza de Bolívar poco contribuyeron, sin embargo a calmar los recelos que existían en el continente contra él y contra su patria. De ahí la facilidad con que los plenipotenciarios prestaron en Panamá, su asentimiento a la solicitud formulada por Méjico en el sentido de que la sede de la futura Asamblea General de la Liga fuera la villa mejicana Tacubaya y no una ciudad colombiana, como se había esperado. No se puede desconocer, desde luego, que al aceptar Méjico la base de la población para el efecto de fijar los contingentes militares y navales, adquirió títulos muy legítimos para reclamar el privilegio de la sede; pero resulta difícil de creer que el verdadero origen del Artículo 1° del Convenio Adicional, el cual fijó la sede en Tacubaya, fuera el desinteresado reconocimiento de aquellos títulos, cuando su obvio propósito fue alejar la organización pactada en Panamá de la influencia de Colombia y del Libertador y colocar bajo la

protección del Gobierno mejicano.

En todo caso, los rigores del clima y las incomodidades a que estuvieron sujetos los delegados durante su permanencia en Panamá, les imprimieron una automática celeridad a las deliberaciones del Congreso; y ya para el 10 de Julio después de que se uniformaron las opiniones alrededor de los limitadísimos compromisos que hemos descrito, se procedió a la redacción definitiva de los tratados y convenciones y se convino en firmarlos en ceremonia solemne, que se celebraría en la noche del 15 de Julio de 1826.

De esta manera, en la Sala Capitular de Panamá, iluminada con profusión de velas y ante un auditorio de personalidades de la ciudad, de sus autoridades y de los observadores extranjeros, se efectuó —a las 11 de la noche de ese día— la ceremonia de clausura, en la cual se firmaron oficialmente los documentos del Congreso; y los delegados presentes se comprometieron, en sus alocuciones, a recomendar a sus respectivos gobiernos y congresos la ratificación de los tratados y a obtener que dichos gobiernos se hicieran representar, a la mayor brevedad posible, en la primera Asamblea General de Plenipotenciarios, que debía reunirse en Tacubaya.

En este entendimiento emprendieron los plenipotenciarios el viaje de regreso a sus respectivos países, con la sola excepción del señor Gual, quien se dirigió a Méjico, a fin de evitar el definitivo naufragio de la Liga, lo cual sólo era posible si se conseguía la ratificación de los tratados por el país sede y la pronta reunión de la Asamblea General en Tacubaya.

No sobra agregar aquí que si los Estados Unidos no estuvieron representados en Panamá, no obstante los esfuerzos que en ese sentido realizaron el vicepresidente Santander y el Gobierno de Méjico, ello se debió a las prolongadas dilaciones y pugnaces debates a que estuvo sujeta, en el Senado de los Estados Unidos, la ratificación del nombramiento de los plenipotenciarios norteamericanos y la aprobación de los fondos indispensables para la misión. El señor Richard Anderson alcanzó a emprender el viaje a Panamá, pero falleció en el camino y John Sergeant supo en Washington, en los momentos en que se preparaba a dirigirse al Istmo, que el Congreso se había clausurado.

VII
Epílogo

Cuando el Libertador conoció, en Lima, los lineamientos generales de los tratados firmados en Panamá, no pudo menos de sentir una gran desilusión. Y no le faltaba razón para ello. Los mecanismos de colaboración ideados en el Istmo bien poco podían contribuir al afianzamiento de una estructura supranacional capaz de generar, por su autonomía con respecto a las partes, el poder compensador que se requería para contener el fatal proceso de disgregación de las sociedades hispanoamericanas. De ahí la sinceridad con que se le escapó del alma en carta dirigida al general Páez el 4 de agosto de 1826, el siguiente juicio sobre los resultados desalentadores del Congreso del Istmo:

> El Congreso de Panamá [le decía] institución que debiera ser admirable si tuviera más eficacia no es otra cosa que aquel loco griego que pretendía dirigir desde una roca los buques que navegaban. Su poder será una sombra y sus decretos, consejos; nada más(**78**).

Así terminaba el primer acto de la malograda lucha de Bolívar por conservarles a las sociedades que antes fueron colonias españolas, el grado de integración requerido para que el hemisferio occidental no se dividiera, con todas las graves consecuencias que ello tendría, en los Estados Unidos del Norte y los Estados desunidos del Sur.

El segundo acto de esa gran frustración se cumplió en la medida en que los tímidos tratados de Panamá fueron sometidos a la instancia de su ratificación por los congresos de los países signatarios. El divorcio que se advirtió en el Istmo entre el ideal de una Gran Liga de Naciones hispanoamericanas —como la que había concebido Bolívar— y la escasa voluntad que tenían las nuevas repúblicas de renunciar a porciones de su soberanía, así fueran mínimas, a favor de una organización supra-nacional, se reveló en formas aún más extremas en el proceso de la ratificación. El desenlace era inevitable, porque mientras Bolívar se esforzaba en idear instituciones que fortalecieran la cooperación al nivel supra-regional, los patriciados criollos y sus abogados trabajaban activamente para convertir los regionalismos pueblerinos en nacionalismos y para ofrecer a los pueblos, en sustitución de la ambiciosa voluntad de futuro que alentaba en las ideas del Libertador, en

disfrute tranquilo y perezoso de aquellas costumbres, privilegios y estratificaciones sociales que la distancia geográfica y la accidentada topografía del continente habían consolidado en los tiempos coloniales. El parroquialismo celoso, los intereses creados, la influencia de los caciques y de las minorías opulentas fueron utilizados hábilmente por los patriciados criollos y sus agentes, a fin de configurar el nacionalismo peruano, el granadino, el venezolano, el argentino, el chileno, etc. La consideración de los tratados se efectuó, por lo mismo, en medio de una atmósfera adversa, en la que la atención de las clases dirigentes se hallaba concentrada en los antagonismos creados por las ideologías —liberales o conservadoras, anglófilas o pro-norteamericanas—, con las cuales se pretendía edificarles un artificioso marco institucional a las nuevas repúblicas. Unas ideologías cuya acción se reduciría a dividir a los pueblos, sobre temas importados, en facciones y sectas políticas irreconocibles.

Así se explica la especie de vacío en el que cayeron los protocolos del Istmo o el escándalo que se suscitó en ciertos congresos con respecto a las erogaciones previstas para el mantenimiento de la flota confederal y la eventual movilización de los contingentes militares, en momentos en que —según se dijo— las nuevas repúblicas atravesaban por una profunda crisis económica y fiscal. La crisis existía, es verdad, pero conviene agregar que ella se debía —y no en pequeña parte— a la ineptitud y malos manejos de los mismos personajes que hoy se pronunciaban en favor de hacer economías a costa de los tratados de Panamá y que no vacilarían en permitir que se despilfarraran enormes sumas de dinero y de recursos en las guerras civiles que se avecinaban, en las cuales se exterminarían mutuamente los prosélitos de esas ideologías importadas y de esos conflictos prestados.

Nada tiene de extraño, por tanto, que los tratados del Istmo se hubieran ahogado en el tumulto de controversias y de crisis políticas, que terminaron en su rechazo o en el aplazamiento indefinido de su ratificación. El entierro de los protocolos del Istmo tuvo su fase final en Méjico, a donde viajó el señor Gual para conseguir la pronta reunión de la Asamblea General de Plenipotenciarios. Allí no tardó en descubrir que el Gobierno mejicano inmerso en una profunda crisis y sujeto al embate de las presiones extrañas que conspiraban contra la asociación de los pueblos hispanoamericanos, no estaba en condiciones de asumir los compromisos directivos que le habían sido asignados al otorgársele la prerrogativa de la sede.

> Cuando Gual llegó por fin a la ciudad de México [refiere el historiador norteamericano Harold Bierck] fue recibido por Larrazábal y John Sergeant. Sergeant era uno de los delegados estadounidenses que no habían podido asistir a Panamá. Después de esta omisión, el Secretario de Estado Clay le dio instrucciones para asistir a la reunión de Tacubaya. Gual supo que dos comisiones de la Cámara de Diputados estaban examinando el Tratado y las Convenciones, por donde esperaba que la ratificación se efectuara en breve. Pero transcurrido el mes de marzo sin resultado alguno, resolvió tratar de que se imprimiese más premura a las labores de las comisiones [...] Si se

les informó sobre la solicitud de Gual, las comisiones de la Cámara de Diputados la pasaron por alto y en cambio discutieron el Tratado [de comercio] de Méjico con los Estados Unidos, que consideraban de mayor importancia[...]Gual estaba enterado de la posición de Poinsett en el partido yorkino, pero creía que su influencia no era de temerse; sin embargo, en los meses siguientes sospechó que el entrometimiento del Ministro de los Estados Unidos en los asuntos mejicanos era una de la causas porque no se tomaba acción respecto a los Tratados de Panamá. A principios de 1828, cuando Cual supo que Poinsett estaba a punto de dar a conocer que el Perú había rechazado aquellos tratados, le escribió para objetarle, al parecer, semejante declaración(**79**).

Después de largos meses de negociaciones infructuosas y de esperar inútilmente la ratificación de los tratados, el señor Gual tuvo que reconocer su fracaso y resignarse a regresar a su patria con la carga exclusiva de sus desilusiones. No sobra relievar aquí el contraste que presenta la conducta seguida por los grandes estadistas norteamericanos en la etapa formativa de la nacionalidad con la que practicaron, en idéntica coyuntura, Rivadavia, Victoria, Santander, Páez, La Mar, Luna Pizarro, Freyre, etc. El poder de la gran república sajona se originó en la circunstancia afortunada de que sus Padres Fundadores no se creyeron autorizados para servir a sus ambiciones personales —como habrían podido hacerlo— por la vía de fomentar el nacionalismo de Virginia, de Maryland, Rhode Island, Georgia, las Carolinas, etc.

El Libertador, entre tanto, no había renunciado a buscar soluciones que le permitieran, así fuera en escala menor, contener el proceso de disgregación de las sociedades hispanoamericanas. Como sustituto del frustrado Congreso de Panamá trató de formar la famosa Confederación de los Andes, regida por el código bolivariano e integrada por Venezuela, Nueva Granada, Quito, el Perú y Bolivia. Este último esfuerzo de integración concitó contra él no sólo la furia de los patriciados de las repúblicas que trataba de confederar —que llegaron hasta el extremo de intentar asesinarlo—, sino la desenfadada oposición de los Estados Unidos y de aquellas repúblicas australes que se negaron a concurrir al Congreso de Panamá. La dramática futilidad de sus esfuerzos en favor de la integración hispanoamericana, que entonces nadie entendía ni quería entender, se descubre en los siguientes conceptos de Bolívar, contenidos en la carta que dirigió, el 25 de mayo de 1827, a sir Robert Wilson:

No se sabe en Europa [le decía] lo que me cuesta mantener el equilibrio en alguna de estas regiones. Parecerá fábula lo que podemos decir de mis servicios, semejantes a los de aquel condenado que llevaba su enorme peso hasta la cumbre para volverse rodando con él otra vez al abismo. Yo me hallo luchando contra los esfuerzos combinados de un mundo; de mi parte estoy yo solo y la lucha, por lo

mismo, es muy desigual: así debo ser vencido. La historia misma no me muestra un ejemplo capaz de alentarme; ni aun la fábula nos enseña este prodigio(**80**).

Hay entre nosotros toda una tradición histórica inclinada a sugerir que Bolívar ha debido retirarse del mando después de la Batalla de Ayacucho para disfrutar, en los salones y las cortes europeas, del homenaje de los filósofos, de los estadistas y los fabricantes de constituciones burguesas. Desde las metrópolis del Viejo Mundo —se dice— habría podido proporcionarnos sus consejos paternales o sus recetas patrióticas, librándose así de la noche septembrina, de las defecciones de Ocaña y de su dolorosa y prolongada agonía.

Lejos estamos de suponer que a Bolívar, amante de la vida y de sus encantos, se le escaparan los atractivos de esta solución. Ni que él dejó de imaginar los elogios que, de haberla seguido, le habrían prodigado sus futuros adversarios, comparándolo con Washington o con Arístides. La venta de las minas de Aroa, el último vestigio de la fortuna de su familia, le habría proporcionado un espléndido remanso para terminar sus días convertido en turista, bien atendido en las capitales europeas, o en rico propietario, como Washington, o prestando dinero a interés y con usura, como lo hicieron tantos de sus compañeros de la guerra magna. Bentham el ideólogo del utilitarismo, o Benjamín Constant, le habrían enviado su bendición laica y recomendado a las nuevas generaciones como ejemplo de virtudes republicanas, a la manera como los retóricos de la antigüedad lo hicieron con Catón y con Creso.

Pero los ritmos vitales de la personalidad de Bolívar no se acomodaban a las limitaciones de este modesto y placentero epílogo. Desde que se propuso seriamente emancipar a América, él se sintió obligado a obtener que el elemento de cohesión supranacional, representado durante la colonia por la monarquía española, fuera sustituido por instituciones autóctonas de colaboración hispanoamericana, que conservaran la unidad en el sur del hemisferio e hicieran posible que la independencia no significara un retroceso político sino un progreso efectivo con respecto al pasado colonial. Bolívar no fue hispanoamericanista por simple idealismo; lo fue por comprender que los problemas básicos de las sociedades que antes fueron colonias españolas no podían solucionarse dentro de los marcos del estrecho regionalismo que tantas ventajas y atractivos tenía para quienes fueron sus adversarios. Y la historia le ha dado la razón al Libertador. El seudonacionalismo que fragmentó a Hispanoamérica y aseguró la hegemonía de los patriciados criollos, de esos patriciados que buscaron la independencia sólo para sustituir a los españoles en sus privilegios, no ofreció solución satisfactoria ninguna a los problemas sociales y políticos de las nuevas repúblicas; por el contrario, creó el clima propicio para que sobrevivieran los peores defectos del régimen colonial y descendiera el nivel de las empresas y la calidad de los hombres.

Mientras Bolívar vivió hubo un hombre con autoridad y con ideas para hablar a nombre del continente. Y al hablar y obrar a nombre de Hispanoamérica, Bolívar dijo, pensó y puso en marcha empresas tan trascendentales, que este rincón del mundo se elevó al plano a donde se desenvolvía la historia de los grandes pueblos y realizó la

hazaña revolucionaria de modificar situaciones e injusticias centenarias, hazaña que no ha logrado repetirse. Con razón dijo Martí: "Lo que Bolívar no hizo, está todavía por hacer en América".

Notas

1 Londoño, Julio. (1956). *La visión geopolítica de Bolívar*. Bogotá, Colombia.
2 Lecuna, Vicente. Compilador (1929). *Cartas del Libertador*. Caracas, Venezuela.
3 *Idem.*
4 *Gaceta de Caracas*. Nº 30. Año de 1813.
5 Lecuna, Vicente. Compilador. (1929). *Cartas del Libertador*. Caracas, Venezuela.
6 Zubieta, Pedro L. (1924) *Apuntaciones sobre las primeras Misiones diplomáticas de Colombia*. Bogotá, Colombia
7 *Idem.*
8 *Idem.*
9 *Idem.*
10 Zubieta, Pedro A. (1926). *Congreso de Panamá y Tacubaya*. Bogotá, Colombia.
11 Mitre, Bartolomé. (1890). *Historia de San Martín y de la Emancipación Sud-Americana*. Buenos Aires, Argentina
12 Guzmán Robledo, Antonio. (1958). *Idea y experiencia de América*. Méjico: Fondo de Cultura Económica.
13 *Algunos documentos originales sobre la génesis de la Doctrina Monroe*. Editados por W.C. Ford.
14 Jefferson. (1903). *The Writings of Thomas*. Washington, USA.
15 *Memoirs of John Quiney Adams*. Edited by C.F. Adams.
16 (1843). *British and Foreign State Papers*. Londres.
17 Pereyra, Carlos. (1959). *El mito de Monroe*. Buenos Aires, Argentina.
18 *La diplomacia de los Estados Unidos en América Latina*.
19 Temperley, Harold. (1925). *The foreign folley of Canning*. Londres.
20 Flagg Bemis. (s/f). *La diplomacia de los Estados Unidos en América Latina*.
21 W. E. Manning. (1925). *Diplomatic correspondence of the United States conceming the Independence of the Latín American Nations*. New York, USA.
22 Pereyra, Carlos. (1959). *El mito de Monroe*. Buenos Aires, Argentina.
23 *Idem.*
24 Lecuna, Vicente. Compilador. (1929). *Cartas del Libertador*. Caracas, Venezuela.

25 Cortázar, Roberto. Compilador. (1964). *Cartas y mensajes de Santander*. Bogotá, Colombia.

26 Pereyra, Carlos. (1959). *El mito de Monroe*. Buenos Aires, Argentina.00

27 Lecuna, Vicente. Compilador. (1929). *Cartas del Libertador*. Caracas, Venezuela.

28 Lockey, Joseph. (1927). *Orígenes del panamericanismo*. Caracas, Venezuela.

29 Lecuna, Vicente. Compilador. (1929). *Cartas del Libertador*. Caracas, Venezuela.

30 ídem.

31 Gómez Robledo. (s/f). *Idea y experiencia de América*.

32 Lecuna, Vicente. Compilador. (1929). *Cartas del Libertador*. Caracas, Venezuela.

33 Cortázar, Roberto. Compilador. (1964). *Cartas y mensajes de Santander*. Bogotá, Colombia.

34 *Writing ot John Quincy Adami*. Edited by W. C. Ford.

35 Cortázar, Roberto. Compilador. (1964). *Cartas y mensajes de Santander*. Bogotá, Colombia.

36 (1943). *El Federalista*. Méjico: Fondo de Cultura Económica.

37 Flagg Bemis (s/f). *La diplomacia de los Estados Unidos en América Latina*.

38 W. E. Manning. (1925). *Diplomatic correspondence of the United States conceming the independence of the Latin American Nations*. New York, USA.

39 Cortázar, Roberto. Compilador. (1964). *Cartas y mensajes de Santander*. Bogotá, Colombia.

40 Lecuna, Vicente. Compilador. (1929). *Cartas del Libertador*. Caracas, Venezuela.

41 Londoño. (s/f). *La visión geopolítica de Bolívar*.

42 Lecuna, Vicente. Compilador. (1929). *Cartas del Libertador. Caracas*, Venezuela.

43 Cortázar, Roberto. Compilador. (1964). *Cartas y mensajes de Santander*. Bogotá, Colombia.

44 Lecuna, Vicente. Compilador. (1929). *Cartas del Libertador*. Caracas, Venezuela.

45 *Idem.*

46 Zubieta, Pedro A. (1926). *Congreso de Panamá y Tacubaya*. Bogotá, Colombia.

47 *Idem.*

48 *Idem.*

49 *Idem.*

50 *Idem.*

51 Rivas Vicuña, Francisco. (1940). *Las guerras de Bolívar*. Santiago de Chile.

52 Cuevas Cancino, Francisco. (s/f) *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas*. Méjico.

53 Lecuna, Vicente. Compilador. (1929). *Cartas del Libertador*. Caracas, Venezuela.

54 Urrutia, Francisco José. (1918). *Páginas de Historia Diplomática*. Madrid, España.

55 Zubieta. (s/f). *Apuntaciones sobre las primeras Misiones diplomáticas de Colombia*.

56 Quiney Adams, John. (s/f). *Memoria*.

57 Gómez Robledo. (s/f). *Idea y experiencia de América*.

58 *Idem.*

59 W. E. Manning. (1925). *Diplomatic correspondence of the United States conceming the*

independence of the Latin American Nations. New York, USA.

60 Rivas, Raimundo. (1961). *Historia diplomática de Colombia*. Bogotá, Colombia.

61 Bierck, Harold A. (1947) *Vida pública de don Pedro Gual*. Caracas, Venezuela.

62 Zubieta, Pedro A. (1926). *Congreso de Panamá y Tacubaya*. Bogotá, Colombia.

63 *Idem.*

64 *Idem.*

65 *Idem.*

66 *Idem.*

67 Gómez Robledo. (s/f). *Idea y experiencia de América*.

68 Lecuna, Vicente. Compilador. (1929). *Cartas del Libertador*. Caracas, Venezuela.

69 Zubieta, Pedro A. (1926). *Congreso de Panamá y Tacubaya*. Bogotá, Colombia.

70 *Idem.*

71 *Idem.*

72 Gómez Robledo. (s/f). *Idea y experiencia de América*.

73 Zubieta, Pedro A. (1926). *Congreso de Panamá y Tacubaya*. Bogotá, Colombia.

74 *Idem.*

75 *Idem.*

76 Lecuna, Vicente. Compilador. (1929). *Cartas del Libertador*. Caracas, Venezuela.

77 (s/f). *Memorias del General O´Leary*. Caracas, Venezuela.

78 Lecuna, Vicente. Compilador. (1929). *Cartas del Libertador*. Caracas, Venezuela.

79 Bierck, Harold A. (1947) *Vida pública de don Pedro Gual*. Caracas, Venezuela.

80 Lecuna, Vicente. Compilador. (1929). *Cartas del Libertador*. Caracas, Venezuela.

Índice

Se terminó de imprimir en abril de 2006
en Monfort
Caracas, Venezuela.
La edición consta de 2000 ejemplares
impresos en papel Alternative, 60 gr.
La tipografía utilizada en su totalidad
es Times

Fundación Editorial
el perro y la rana

Caracas, Venezuela



La Colección *Alfredo Maneiro. Política y sociedad* publica obras puntuales, urgentes, necesarias, capaces de desentrañar el significado de los procesos sociales que dictaminan el curso del mundo actual. Venezuela integra ese mundo en formación, de allí la importancia del pensamiento, la investigación, la crítica, la reflexión, y por ende, de las soluciones surgidas del análisis y la comprensión de nuestra realidad.

Firmes propósitos animan a esta colección: por una parte, rendir homenaje a la figura de Alfredo Maneiro, uno de los principales protagonistas de los movimientos sociales y políticos que tuvieron lugar en Venezuela durante los duros y conflictivos años sesenta, y por la otra, difundir ediciones de libros en los cuales se abordan temas medulares de nuestro tiempo.

Pensamiento social: es un espacio para el debate teórico en torno al ideario económico, político y social que ha perfilado el devenir histórico latinoamericano y caribeño. Igualmente sirve para la exposición y profundización del espíritu emancipador de nuestro continente.

colección alfredo maneiro

serie pensamiento social

Indalecio Liévano Aguirre Colombia, (1917-1982). Historiador, político, diplomático y estadista. Realizó estudios universitarios de Derecho y Ciencias Sociales y Económicas en la Universidad Javeriana, graduado en 1944. Miembro de la Academia Colombiana de Historia en 1944. Entre sus obras más destacadas señalamos *Biografía de Bolívar*, *Bolivarismo y monroísmo*, sus estudios: "Las diferencias entre Bolívar y Santander", "El empréstito inglés y la conspiración septembrina" y otros. Su reflexión historiográfica presenta una línea de continuidad entre los grandes conflictos y el análisis de las ideas, la obra, la acción y el ambiente histórico de la Gran Colombia, a través de la vida de Bolívar. Muere en Bogotá (1982).


Gobierno Bolivariano de Venezuela | Ministerio de la Cultura

